

Zaak C-13/00, Commissie van de Europese Gemeenschappen t. Ierland

Inbreukprocedure – Verplichtingen voor lidstaten krachtens ‘het Gemeenschapsrecht’ – Niet-toetreding tot de Berner Conventie voor de bescherming van werken van letterkunde en kunst – Niet-nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit art. 300 lid 7 EG en de EER-Overeenkomst

Arrest van het Hof van 19 maart 2002; Conclusie A-G Mischo van 27 november 2001; SEW JEG april 2002, p. 13.

De zaak

De Commissie verzoekt krachtens art. 226 EG aan het Hof om vast te stellen dat Ierland, door niet vóór 1 januari 1995 tot de Berner Conventie voor de bescherming van de werken van letterkunde en kunst (Akte van Parijs van 24 juli 1971) toe te treden, de krachtens art. 300 lid 7 EG jo. art. 5 van Protocol 28 bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 (*PbEG* 1994 L 1, p. 3) op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. De overeenkomstsluitende partijen hebben zich namelijk, op grond van dit art. 5 van Protocol 28 bij de EER-Overeenkomst, ertoe verbonden om vóór 1 januari 1995 tot de Berner Conventie toe te treden.

De zaak lijkt dus eenvoudig, maar het Hof besluit om eerst te onderzoeken of Ierland eigenlijk wel een uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichting heeft geschonden, en geen verplichting onder het ‘gewone’ internationale recht (overwegingen 13-20). De plicht tot toetreding tot de Berner Conventie is namelijk neergelegd in een zogenoemde *gemengde* overeenkomst, namelijk de EER-Overeenkomst, terwijl het beroep wegens niet-nakoming van art. 226 EG slechts de niet-inachtneming van gemeenschapsrechtelijke verplichtingen kan betreffen.

Pas daarna beziet het Hof of er in casu daadwerkelijk sprake is van niet-nakoming door Ierland (hetgeen het geval blijkt te zijn, overwegingen 21-23).

De uitspraak van het Hof

13. Aangezien het beroep wegens niet-nakoming slechts de niet-inachtneming van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen kan betreffen, moet eerst worden onderzocht of de op Ierland rustende verplichtingen welke het voorwerp van het beroep zijn, onder het gemeenschapsrecht vallen, en kan pas vervolgens worden nagegaan of er sprake is van niet-nakoming.

14. Het Hof heeft geoordeeld dat door de Gemeenschap, haar lidstaten en derde landen gesloten gemengde overeenkomsten, wat de onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallende bepalingen betreft, in de communautaire rechtsorde dezelfde status hebben als zuiver communautaire overeenkomsten (zie in die zin arrest van 30 september 1987, Demirel, 12/86, *Jur.* p. 3719, punt 9).

15. Daaruit heeft het Hof geconcludeerd dat de lidstaten, door ervoor te zorgen dat de verplichtingen uit een door de Gemeenschapsinstellingen gesloten overeenkomst worden nagekomen, in de communautaire rechtsorde een verplichting vervullen jegens de Gemeenschap, die de verantwoordelijkheid voor de behoorlijke uitvoering van de overeenkomst op zich heeft genomen (arrest Demirel, reeds aangehaald, punt 11).

16. In casu lijkt het geen twijfel dat de bepalingen van de Berner Conventie een gebied betreffen dat grotendeels onder de bevoegdheid van de Gemeenschap valt.

17. De bescherming van werken van letterkunde en kunst, voorwerp van de Berner Conventie, wordt immers grotendeels door de communautaire wetgeving geregeld op zeer uiteenlopende gebieden zoals de juridische bescherming van computerprogramma's, het verhuur- en uitleenrecht op het gebied van de intellectuele eigendom, de bescherming van het auteursrecht op het gebied van satellietomroep en de doorgifte via de kabel, de juridische bescherming van gegevens of de duur van de bescherming van het auteursrecht en van bepaalde naburige rechten.

18. Het Hof heeft overigens reeds geoordeeld dat het auteursrecht en de naburige rechten binnen de werkingssfeer van het Verdrag vallen (arrest van 20 oktober 1993, Phil Collins e.a., C-92/92 en C-326/92, *Jur.* p. I-5145, punt 28).

19. De Berner Conventie creëert aldus rechten en verplichtingen op gebieden die door het gemeenschapsrecht worden beheerst. Onder die voorwaarden heeft de Gemeenschap er belang bij dat alle partijen bij de EER-Overeenkomst tot deze conventie toetreden.

20. Uit het voorgaande volgt dat de bij art. 5 van Protocol 28 bij de EER-Overeenkomst aan de overeenkomstsluitende partijen opgelegde verplichting tot toetreding tot genoemde Conventie, aangezien zij voorkomt in een gemengde overeenkomst die door de Gemeenschap en haar lidstaten is gesloten en een gebied betreft dat grotendeels door het Verdrag wordt beheerst, binnen het gemeenschapskader valt. De Commissie is derhalve bevoegd om onder toezicht van het Hof de naleving ervan te beoordelen.

21. Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van een niet-nakoming uitsluitend worden beoordeeld op basis van de situatie aan het einde van de in het met redenen omklede

advies gestelde termijn (zie met name arrest van 15 maart 2001, Commissie/Frankrijk, C-147/00, *Jur.* p. I-2387, punt 26). Verder kan een lidstaat zich niet op nationale bepalingen, praktijken of situaties beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van zijn uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen.

22. Aangezien is aangetoond dat Ierland niet binnen de in het met redenen omklede advies gestelde termijn tot de Berner Conventie is toegetreden, zoals de EER-Overeenkomst eist, moet het beroep wegens niet-nakoming gegrond worden geacht.

23. Bijgevolg is Ierland, door niet vóór 1 januari 1995 tot de Berner Conventie toe te treden, de krachtens art. 228, lid 7, van het Verdrag juncto art. 5 van Protocol 28 bij de EER-Overeenkomst op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

Annotatie

1. De Europese Commissie is bevoegd om een lidstaat voor het Hof van Justitie te dagen indien zij meent dat deze lidstaat een verplichting ‘krachtens dit [EG-]Verdrag’ niet is nagekomen, aldus art. 226 lid 1 EG. Normaliter levert dit vereiste, het niet-naleven van een uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende plicht, geen bijzondere problemen op bij de beoordeling van de bevoegdheid van de Commissie of de ontvankelijkheid van het 226-beroep. Er wordt gewoonlijk door het Hof in het geheel geen aandacht aan dit vereiste geschonken.

Dit is het geval indien de Commissie een lidstaat voor het Hof daagt vanwege vermeende schending van plichten die zijn vervat in het *primaire* gemeenschapsrecht, met name verplichtingen in het EG-verdrag zelf. Te denken valt aan het verbod van het opwerpen van handelsbelemmeringen (art. 28 EG en bijvoorbeeld de Reinheitsgebot-zaak)¹ of aan de plicht het vrij verkeer van kapitaal niet te belemmeren en daarom Golden Share-beschermingsconstructies voor de eigen (geprivatiseerde) industrie af te schaffen.² Ook schendingen van algemene beginselen van Gemeenschapsrecht behoren tot deze categorie van schendingen van het primaire EG-recht, zodat de Commissie ook daarvoor lidstaten krachtens art. 226 EG voor het Hof kan dagen.³

Vervolgens kunnen ook schendingen van verplichtingen door lidstaten die in het *secundaire* gemeenschapsrecht zijn vervat, gesanctioneerd worden via art. 226 EG.⁴ Het lijkt dan echter te moeten gaan om juridisch bindende besluiten van de EG-instellingen - alleen dan kan gesproken worden van ‘een van de krachtens dit Verdrag op hem rustende verplichtingen’. Wel zal de Commissie lidstaten waarschijnlijk voor het Hof mogen dagen voor schending van wat officieel als soft law wordt gepresenteerd, maar dat in de visie van de Commissie (wegens doel, inhoud, strekking) toch eigenlijk harde EG-wetgeving is.⁵ Het gaat in de 226-inbreukpraktijk echter wel steeds om de gebruikelijke juridisch bindende EG-besluit-

ten, namelijk de Richtlijn en de Verordening. Het niet tijdig omzetten van EG-richtlijnen in nationale regelgeving vormt daarbij de kwantitatief belangrijkste reden om de 226-procedure te starten en door te zetten.

2. Geheel aan de andere kant staan de verplichtingen voor de lidstaten die duidelijk *niet* zijn vastgelegd in het Europese gemeenschapsrecht, dus niet te vinden zijn op primair niveau (EG-Verdrag, algemene beginselen van gemeenschapsrecht) noch op secundair/tertiair niveau (bindende EG-besluiten van de instellingen). Te denken valt aan verplichtingen voor lidstaten die zijn opgenomen in bilaterale of multilaterale verdragen waarbij de EG in het geheel geen partij is, of ook aan de nationale regelgeving van de lidstaten.⁶

Voor schendingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), met name schending van plichten door lidstaten die te vinden zijn in de zogenoemde tweede en derde pijler van de Unie, kan de art. 226 EG-inbreukprocedure evenmin gebruikt worden. Ook al is het heel goed denkbaar dat een lidstaat zich niet houdt aan één van zijn verplichtingen uit deze pijlers (primair niveau, Titels V en VI VEU), of die vastliggen in het bindende secundaire EU-recht dat onder deze 'intergouvernementele' pijlers hangt (zoals plichten voor lidstaten in een GBVB-gemeenschappelijk optreden, of de plicht om het PJS-kaderbesluit over terrorismebestrijding tijdig om te zetten in het nationale Wetboek van Strafrecht). Een met art. 226 EG vergelijkbare bevoegdheid voor de Commissie om lidstaten voor het Hof te dagen, wegens schending van dergelijke Unieverplichtingen, ontbreekt in het VEU. Nu ook de rechtstreekse werking van de belangrijkste PJS-besluiten (kaderbesluit, besluit) uitdrukkelijk is uitgesloten (zie art. 34 lid 2 VEU), is de door het Hof uitgedachte *Van Gend & Loos*-handhavingscombinatie - centrale 226-handhaving door de Europese Commissie en decentrale rechtstreekse werking-handhaving door de gewone burger kunnen elkaar mooi aanvullen -⁷ beslist irrelevant voor de handhaving van de belangrijkste stukken PJS- (en overigens ook GBVB-) regelgeving.

Verder kan de inbreukprocedure van art. 226 EG niet gebruikt worden om lidstaten te dwingen zich aan hun EGKS- of Euratom-plichten te houden, aangezien de twee andere gemeenschapsverdragen hun eigen infractieprocedures kennen/kenden. Strikt gesproken gaat het bij de art. 226 EG-inbreukprocedure dus niet om schendingen van 'het gemeenschapsrecht' maar, beperkter, om het aanpakken van lidstaten voor schending van het (primaire of secundaire) 'EG-gemeenschapsrecht'.

De inbreukprocedure van het Atoomenergieverdrag (art. 141 EGA) is evenwel sterk vergelijkbaar met die van het EG-Verdrag.⁸ De inbreukprocedure van het kolen- en staalverdrag (art. 88 EGKS) in ondertussen verleden tijd,⁹ maar blijft interessant omdat deze in feite de rol van Commissie en lidstaat omdraaide, in die zin dat de Commissie een EGKS-inbreuk op bindende wijze, in een beschikking, mocht vaststellen. Het was ver-

volgens aan de veroordeelde lidstaat om, binnen twee maanden, naar het EG-Hof te stappen om deze EGKS-inbreukbeschikking van de Commissie aan te vechten.¹⁰ Naar aanleiding van de aanstaande uitbreiding van de Europese Unie, in de richting van Oost-Europa, kan men op goede grond verdedigen dat dit oude EGKS-inbreuksysteem ook in het EG-Verdrag zou moeten worden ingevoerd, om zo de werklast van het Hof van Justitie nog enigszins binnen de perken te houden.¹¹

3. Na het schetsen van de twee uitersten komen we nu toe aan de twijfelgevallen, aan de situaties waarin men in gemoede kan discussiëren over de vraag of de lidstaat eigenlijk wel een verplichting krachtens 'het gemeenschapsrecht' heeft geschonden. Tot deze twijfelcategorie werden vaak de art. 220 EEG-Verdragen gerekend (tegenwoordig art. 293 EG), en daaronder het EEX-Verdrag als belangrijkste voorbeeld.¹² De kwestie is evenwel niet erg actueel meer aangezien dit 220-Verdrag is omgezet in een verordening krachtens Titel IV van het EG-Verdrag, en een art. 226 EG-inbreukprocedure wegens lidstaat-schending van de EEX-verordening lijkt mij zonder meer mogelijk, althans tegen daaraan gebonden lidstaten, aangezien Titel IV een integraal onderdeel vormt van het EG-gemeenschapsrecht.¹³

Tot de middencategorie der twijfelgevallen kan ook de hier centraal staande Berner Conventie-zaak worden gerekend, dus de situatie waarin de Commissie een lidstaat (Ierland) een 226-procedure aan de broek doet, vanwege schending van een verplichting (u had moeten toetreden tot de Berner Conventie), die te vinden is in een *gemengde overeenkomst* (de EER-overeenkomst). Het kernprobleem bij de bevoegdheidsbeoordeling in dit geval is dat uit het simpele feit dat een gemengde overeenkomst werd gesloten - zowel de EG als de lidstaten zijn partij aan de ene kant - blijkt dat er volgens de verdragssluiters blijkbaar enkele onderdelen van die overeenkomst zijn die onder de EG-bevoegdheden vallen, en dat andere delen van diezelfde overeenkomst blijkbaar geacht werden over zaken te gaan die (nog) tot de *lidstaat*-bevoegdheden behoren. Anders zou er immers, ofwel een 'zuiver' communautair verdrag zijn gesloten, dus één waarbij enkel de Europese Gemeenschap partij was, ofwel een 'gewoon' bilateraal of multilateraal verdrag, dus één waarbij enkel staten partij zijn, maar niet tevens de EG in haar hoedanigheid van, rechtspersoonlijkheid bezittende, internationale organisatie.

4. Een groot probleem is echter dat in die gemengde overeenkomsten, of in het Raadsbesluit tot goedkeuring namens de EG van die gemengde overeenkomst, eigenlijk nooit (scherp genoeg) wordt aangegeven *welke* delen/onderwerpen/gebieden, in de visie van de verdragssluiters, geacht werden tot de EG-bevoegdheden te behoren, en welke paragrafen/titels/onderwerpen tot de lidstaatbevoegdheden moeten worden gerekend. Ook de, hier aan de orde zijnde, EER-overeenkomst is op deze gangbare praktijk geen uitzondering.¹⁴

De Demirel-verwijzing in de Berner Con-

ventie-zaak (zie overweging 14) lost dit probleem niet op. De door de Gemeenschap, haar lidstaten en derde landen gesloten gemengde overeenkomsten, hebben, 'wat de onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallende bepalingen betreft', in de communautaire rechtsorde dezelfde status als zuiver communautaire overeenkomsten. Het probleem blijft echter uit te maken welke deze onder EG-competentie staande bepalingen, uit het gemengde akkoord, nu precies zijn.¹⁵ 5. In de Berner Conventie-zaak gaan nu zowel A-G Mischo, als het Hof, de weg bewandelen van het toch proberen te achterhalen of 'het gebied' waarop de schending door Ierland heeft plaatsgevonden, namelijk 'de bescherming van werken van letterkunde en kunst' onder het communautaire deel van de EER-overeenkomst valt, danwel onder het nationale bevoegdhedendeel van deze gemengde overeenkomst. Het Hof komt al snel tot de conclusie dat dit gebied 'grotendeels' onder het EG-recht valt en dat dus de Commissie bevoegd was het infractieberoep in te stellen.

Om tot deze conclusie te komen, wijst het Hof als argument eerst en voornamelijk op het bestaan van *interne* afgeleide EG-wetgeving. De bescherming van werken van letterkunde en kunst, zijnde het voorwerp van de Berner Conventie, wordt grotendeels geregeld door communautaire wetgeving, waarbij het Hof (in overweging 17) 'zeer uiteenlopende' gebieden noemt, maar die nog wel behoren tot het gebied van 'de intellectuele eigendom', zoals de juridische bescherming van computerprogramma's (Richtlijn 91/250/EEG, *PbEG* 1991 L 122/42), het verhuur- en uitleenrecht op het gebied van de intellectuele eigendom (Richtlijn 92/100/EEG, *PbEG* 1992 L 346/61), de bescherming van het auteursrecht op het gebied van satelliet-omroep en de doorgifte via de kabel (Richtlijn 93/83/EEG, *PbEG* 1993 L 248/15), de juridische bescherming van gegevens (Richtlijn 96/9/EG, *PbEG* 1996 L 77/20) of de duur van de bescherming van het auteursrecht en van bepaalde naburige rechten (Richtlijn 93/98/EEG, *PbEG* 1993 L 290/9). Ook de relevante verdragsbepalingen (art. 12 EG), althans zoals deze specifiek zijn geïnterpreteerd in de *rechtspraak* van het Hof zelf (in *Phil Collins*), bevestigen dat het auteursrecht en de naburige rechten binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag vallen.¹⁶

Met deze werkwijze van het Hof - inzake het onderzoek of we ons in casu binnen het EG-deel of het lidstaatdeel van het gemengde akkoord bevinden - heb ik weinig problemen. Het Hof spitst in feite het *in foro interno*, *in foro externo*-principe van AETR toe op de 226-inbreukprocedure, zonder dit evenwel expliciet te zeggen. Door het creëren van interne bevoegdheden, en/of door de uitoefening daarvan en aldus concretisering op secundair niveau van die interne verdragsbevoegdheden, worden automatisch ook externe (verdragssluitende) bevoegdheden op hetzelfde beleidsterrein/over hetzelfde onderwerp meegecreëerd.

Deze Berner Conventie-uitspraak verduidelijkt nu de consequenties van dit multiplier-principe voor de 226-procedure: de Com-

missie is, naarmate interne bevoegdheden worden gecreëerd/uitgeoefend, voor steeds meer onderwerpen, vervat in een gemengd akkoord, bevoegd om een 226-beroep in te stellen. Bezien vanuit de gemengde overeenkomst, wordt het EG-deel als het ware steeds omvangrijker, en krimpt het lidstaatdeel steeds verder in, door die interne bevoegdhedscreatie of -uitoefening, ook al gebeurt er verder niets met de tekst van het gemengde akkoord.

Zo was het beroep van de Commissie in deze Berner Conventie-zaak, indien enkele jaren eerder ingesteld, vóór de vaststelling van de bovengenoemde (interne) Richtlijnen, wellicht niet ontvankelijk geweest/was de Commissie niet bevoegd gehouden door het Hof. Toen werd het desbetreffende gebied ('intellectuele eigendom', of meer specifiek 'bescherming van werken van letterkunde en kunst') immers nog niet in voldoende mate gereguleerd door interne EG-wetgeving.

Bij het onderzoek of in de concrete 226-casus een verplichting uit het EG-deel wordt geschonden, danwel een plicht uit het lidstaatdeel van het gemengde akkoord, dient het Hof naar mijn mening in ieder geval een ruime discretionaire vrijheid te worden gegund. De auteurs van die gemengde overeenkomst zelf, hebben namelijk op het punt van de verticale bevoegdheidsverdeling niet nauwkeurig opgeschreven, in hun eindproduct, waarom naast de EG ook de lidstaten partij moesten worden. Deze opstellers geven aan de buitenwereld slechts aan dat er blijkbaar bepaalde onderdelen zijn die geacht moeten worden nog tot de nationale soevereiniteit te behoren, maar niet welke delen/onderwerpen dat nu precies zijn.

6. In casu blijkt in elk geval dat de Berner Conventie rechten en verplichtingen creëert voor lidstaten op gebieden die door het gemeenschapsrecht worden 'beheerst', en de uit de EER-Overeenkomst voortvloeiende plicht tot toetreding tot de Berner Conventie valt daarom 'binnen het gemeenschapskader', zodat de Commissie bevoegd is om Ierland voor het Hof te dagen (overwegingen 19 en 20). In andere, toekomstige, zaken kan het Hof evenwel ook tot de tegenovergestelde conclusie komen: de in een gemengde overeenkomst geschonden plicht blijkt na nauwkeurig onderzoek te vallen onder dat deel van de overeenkomst dat nog tot de lidstaat-bevoegdheden behoort. De Commissie zou dan alsnog door het Hof onbevoegd worden verklaard, of wellicht wordt de 226-actie alsnog niet-ontvankelijk geacht.

Een dergelijk oordeel lijkt echter niet snel geveld te zullen gaan worden door het Hof, want waar bemoeit de EG zich, intern, heden ten dage niet meer mee? Niettemin kan worden gedacht aan schending door lidstaten van, bijvoorbeeld, hun plicht uit de Europa Akkoorden om geregeld politiek overleg te voeren. Titels I van deze EA's over 'Politieke Dialoog' (Titels II in de EA's met de Baltische staten) lijken namelijk in elk geval een reden om van deze overeenkomsten gemengde akkoorden te maken. Voor een inbreukprocedure van de Commissie tegen lidstaten, ex art. 226 EG, vanwege (vermeend) verzuken van serieus politiek overleg met de kan-

didaat-lidstaten, zou de Commissie dus wellicht niet bevoegd zijn. Maar in elk geval dient, zoals eerder al benadrukt, het Hof een ruime beoordelingsmarge te worden gelaten, in casu bij de beoordeling van de vraag of deze Titels van de gemengde EA-akkoorden tot het EG-deel, danwel (nog) tot het nationale bevoegdheidsdeel behoren.

7. Bij *zuivere* EG-verdragen (alleen de Gemeenschap is partij) lijkt mij dit probleem niet te spelen – inbreuken op *iedere* bepaling van zo'n overeenkomst kunnen via art. 226 EG gesanctioneerd worden. Het enkele feit dat uitsluitend de EG partij is, en dat dus blijkbaar, in de visie van de verdragssluiters, alle onderdelen van die overeenkomst onder EG-competentie staan, is voldoende om de klacht van de Commissie – schending van de overeenkomst tussen EG en derden, door een lidstaat – ten gronde te laten onderzoeken door het Hof. De Commissie en ook het Hof hoeven en mogen derhalve niet verder zelfstandig onderzoeken of de schending mischien toch een terrein betreft dat eigenlijk tot de nationale bevoegdheden behoort, ook al zou de aangeklaagde staat in de 226-procedure een daartoe strekkend verzoek indienen. Dit is met name van belang voor art. 133-handelsverdragen die enkel door de EG zijn gesloten.

8. Voor *interne* besluiten kan een vergelijkbare driedeling worden gemaakt als hierboven is gemaakt voor verdragen met derden, in relatie tot de art. 226-inbreukprocedure. Gewoonlijk daagt de Commissie lidstaten voor het Hof voor schending van 'zuiver' interne handelingen, in dit verband te begrijpen als Richtlijnen en Verordeningen (en andere soorten besluiten) van, alleen maar, de EG-instellingen. Geheel aan de andere kant staat dan het zogenoemde kaderbesluit, maar in 'traditionele' betekenis, dus niet het PJS-kaderbesluit van art. 34 VEU, maar het besluit van de regeringen der lidstaten in het kader van de Raad bijeen. Daarvoor zal de Commissie (en het Hof) waarschijnlijk niet 226-bevoegd zijn, aangezien deze kaderbesluiten niet tot 'het gemeenschapsrecht' kunnen worden gerekend.¹⁷ Daartussenin staan dan de gemengde interne besluiten, vastgesteld door *zowel* de Raad als door de vertegenwoordigers van de lidstaten. Op terreinen als onderwijs, cultuur, of volksgezondheid komen wij dit soort gemengde interne besluiten nogal eens tegen, hoewel tegenwoordig steeds minder. Indien juridische binding is beoogd – er worden nogal eens gemengde 'resoluties', 'conclusies', etc. aangenomen – zou het Hof, in navolging van de hier besproken Berner Conventie-aanpak, waarschijnlijk gaan onderzoeken of de lidstaat een plicht uit het deel 'van de Raad' heeft geschonden, danwel een verplichting uit het deel 'van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten' van dat gemengde interne besluit. In het eerste geval is de Commissie 226-bevoegd, in de tweede situatie zal zij alsnog niet bevoegd worden verklaard in haar inbreukberoep.

9. Tot slot. Deze uitspraak laat zien dat het voor de bij art. 226-inbreukprocedure betrokken partijen (Commissie, lidstaat, interveniërende partijen)¹⁸ van belang kan zijn

om te weten wat nu precies onder 'het (EG-)gemeenschapsrecht' moet worden verstaan. Maar ook in allerlei andere verbanden kan een definitie van dit begrip noodzakelijk zijn. Men kan denken aan de prejudiciële procedure van art. 234 EG, waar het Hof slechts 'het gemeenschapsrecht' uit mag leggen (ditmaal inclusief de niet-bindende EG-besluiten), en bijvoorbeeld niet verdragen die enkel tussen een aantal lidstaten zijn gesloten.¹⁹ Voor Nederland biedt de Berner Conventie-afpaling evenwel geen soelaas, aangezien deze lidstaat thans nog hoofdzakelijk voor schending van Europese milieu/landschaps-wetgeving door de Commissie wordt gedaagd, én door het Hof wordt veroordeeld. En Vogel-, Habitat-, Nitraat- of Zwemwater-Richtlijn behoren onbetwist tot het secundaire EG-gemeenschapsrecht.

R.H. van Ooik

Voetnoten

1. Zaak 178/84, Commissie t. Duitsland, *Jur.* 1987, p. 1227.
2. Zaak C-483/99, Commissie t. Frankrijk; zaak C-367/98, Commissie t. Portugal; zaak C-503/99, Commissie t. België, arresten van 4 juni 2002. Daarover Mortelmans, *SEW* 2002, p. 341.
3. Vgl. A. Barav, 'Failure of Member States to Fulfill their Obligations under Community Law', *CML Rev.* 1985, p. 369, 377.
4. Zie reeds de oude EGKS-zaak 3/59, Duitsland t. Hoge Autoriteit, *Jur.* 1960, p. 121.
5. Vgl. de Interne Markt voor Pensioenfondsen-zaak C-57/95, Frankrijk t. Commissie, *Jur.* 1997, p. I-1627.
6. Vgl. bijv. zaak C-162/98, Hartmann, *Jur.* 1998, p. I-7083.
7. Zaak 26/62, *Jur.* 1963, p. 205 (onder II B).
8. Zie recent bijv. EGA-zaak C-146/01, Commissie t. België, arrest van 6 juni 2002.
9. Vanaf 23 juli 2002, zie daarover J. Hosman, 'Bij het afscheid van het EGKS-verdrag: Droom en werkelijkheid', *SEW* 2002, p. 134.
10. Een van de laatste voorbeelden is EGKS-zaak C-276/99, Duitsland t. Commissie, *Jur.* 2001, p. I-8055.
11. Aldus motie nr. 9 bij de goedkeuringswet van het Verdrag van Nice, *Kamerstukken II* 2001/02, 27 818 (R 1692): 'dat een wijziging van de inbreukprocedure in het EG-verdrag in de richting van de inbreukprocedure zoals opgenomen in het EGKS-verdrag, mogelijk een bijdrage kan leveren aan de gewenste terugdringing van de overbelasting van het Hof'. Zie eerder het WRR-rapport *Naar een Europabrede Unie*, 2001, p. 280-281, en de voorstudie van Curtin en Van Ooik, *Revamping the EU's Enforcement Systems with a View to Eastern Enlargement*, 2000, p. 118-119.
12. Daarover bijv. A. Dashwood, 'Enforcement Actions under Articles 169 and 170 EEC', *ELR* 1979, p. 442.
13. Uitgebreider daarover K. Boele-Woelki & R. van Ooik, 'De ingrijpende communautarisering van het internationale privaatrecht', *SEW*, november 2002. Enkel voor de prejudiciële procedure voorziet deze Titel IV in een bijzondere regeling (in art. 68 EG).
14. In het goedkeuringsbesluit of in de tekst van de EER-overeenkomst (*PbEG* 1994 L 1, p. 1

e.v.) staat geen nauwkeurige informatie over de verticale bevoegdheidsverdeling, zoals ook de Commissie benadrukte (zie punt 29 van de conclusie van A-G Mischo).

15. Zaak 12/86, Demirel, *Jur.* 1987, p. 3719, aangehaald in overweging 14 van Berner Conventie. Uit de literatuur, zie bijv. het commentaar van Krück op art. 169 (randnummer 54) in: Von der Groeben, *Kommentar zum EU/EG-Vertrag*, 5^e druk.

16. Zaak C-92/92 en C-326/92, Phil Collins e.a., *Jur.* 1993, p. I-5145, aangehaald in overweging 18. Zie later ook de La Bohème/Puccini-zaak C-360/00, arrest van 6 juni 2002 (overweging 24).

17. Met evenwel een complicatie voor kaderbesluiten waarvoor de competentie uitdrukkelijk in het EG-Verdrag is gegeven. Vgl. Van Ooik, *De keuze der rechtsgrondslag voor besluiten van de Europese Unie*, Kluwer 1999, p. 328 e.v.

18. In casu was de Commissiebevoegdheidsproblematiek in feite opgeworpen door het interveniërende Verenigd Koninkrijk, de Ieren zelf waren er niet opgekomen (zie conclusie A-G Mischo, met name punten 7-9 en de, niet opgenomen, overwegingen 2-6 van het arrest).

19. Vgl. de reeds genoemde Hartmann-beschikking.