



Datum van inontvangstneming : 09/07/2015

**Zaak C-268/15****Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

8 juni 2015

**Verwijzende rechter:**

Hof van Beroep te Brussel (België)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

24 april 2015

**Verzoekende partij:**

Fernand Ullens de Schooten

**Verwerende partij:**

Belgische Staat (minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en minister van Justitie)

**I. Feiten**

- 1 In het op grond van bijzondere machten uitgevaardigd Koninklijk Besluit nr. 143 van 30 december 1982 (hierna: „KB nr. 143”), dat op 1 januari 1990 in werking is getreden, waren de voorwaarden vastgesteld waaraan laboratoria voor klinische biologie moesten voldoen om te worden erkend door de minister van Volksgezondheid en om in aanmerking te komen voor de tegemoetkoming van de ziekteverzekering van het sociaal verzekeringsfonds (Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering - RIZIV). Dit besluit was vastgesteld om „*strengere voorwaarden op te leggen aan laboratoria voor klinische biologie in het raam van de tegemoetkoming van de ziekteverzekering*”.<sup>1</sup> Volgens artikel 3, lid 1, van dit

<sup>1</sup> – Verslag aan de Koning voorafgaand aan KB nr. 143. Het vervolg van de tekst luidt: „*Uit de praktijk is immers gebleken dat de overheid op dit ogenblik niet gewapend is om op te treden tegen personen die het kapitaal bezitten om een laboratorium op te richten en die met vindingrijke methodes hun investering doen renderen, met als gevolg dat de prestaties op een onverantwoorde wijze worden opgedreven.*”

koninklijk besluit moesten laboratoria, om in aanmerking te komen voor de tegemoetkoming van het RIZIV, voortaan worden geëxploiteerd door personen die gemachtigd waren om verstrekkingen van klinische biologie te verrichten (artsen, apothekers en licentiaten in de scheikunde).

- 2 Ullens, die niet voldeed aan de erkenningsvoorwaarden van KB nr. 143, exploiteerde via natuurlijke personen die als intermediair optraden, een laboratorium voor klinische biologie dat was opgericht in de vorm van een vennootschap, de bvba „Laboratoire de biologie et de radio-immunologie cliniques”, afgekort „BIORIM”. De Belgische Staat is van oordeel dat Ullens, om de toepassing van artikel 3 van KB nr. 143 te omzeilen, een groot aantal, met name op valsheid in geschrifte en gebruik van valse stukken berustende frauduleuze constructies heeft opgezet waarbij de leiding van dit laboratorium werd toevertrouwd aan biologen die voldeden aan de reglementaire voorwaarden maar in werkelijkheid slechts „stromannen” waren, aangezien het laboratorium in feite door Ullens werd geëxploiteerd.
- 3 Ullens heeft van meet af aan betoogd dat KB nr. 143 niet met het gemeenschapsrecht in overeenstemming was. Op 20 juni 1985 heeft hij bij de Europese Commissie een klacht ingediend waarin hij stelde dat artikel 3 van KB nr. 143 een inbreuk op artikel 52 EEG-Verdrag inhield. Deze klacht heeft geleid tot een beroep wegens niet-nakoming, dat destijds door het Hof van Justitie is verworpen op grond dat iedere lidstaat, zolang hij het beginsel van gelijke behandeling van zijn onderdanen en die van andere lidstaten maar in acht neemt, bij gebreke van gemeenschapsregels ter zake, vrij is om op zijn grondgebied de werkzaamheid te regelen van laboratoria die verstrekkingen van klinische biologie verrichten (arrest van 12 februari 1987, Commissie/België, 221/85, EU:C:1987:81).
- 4 In 1989 is een strafrechtelijk onderzoek wegens verdenking van belastingfraude ingesteld tegen het laboratorium BIORIM. Een en ander heeft ertoe geleid dat Ullens met anderen voor de Correctionele Rechtbank te Brussel is aangeklaagd voor veelvuldige valsheid in geschrifte, waaraan hij zich met name schuldig zou hebben gemaakt om te verhullen dat hij het onwettig exploiteren van laboratoria voor medische analyses in strijd met artikel 3 van KB nr. 143 had voortgezet (andere tenlasteleggingen betroffen het gebruik van valse stukken, oplichting, verduistering, fiscale valsheid in geschrifte en specifieke inbreuken op KB nr. 143).
- 5 Bij vonnis van 30 oktober 1998 heeft de Correctionele Rechtbank te Brussel Ullens veroordeeld tot vijf jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf en een geldboete met een tegenwaarde van 15 000 EUR, met name wegens valsheid in geschrifte met als oogmerk de toepassing van KB nr. 143 te omzeilen. De rechtbank heeft ook de vorderingen toegewezen van de ziekenfondsen die zich civiele partij hadden gesteld om terugbetaling van de aan het laboratorium betaalde bedragen te vorderen.

- 6 Bij arrest van 7 december 2000 heeft het Hof van Beroep te Brussel op grond van in wezen dezelfde tenlasteleggingen Ullens een voorwaardelijke gevangenisstraf van vijf jaar opgelegd en de geldboete verlaagd. De vorderingen van de civiele partijen heeft het niet-ontvankelijk of ongegrond verklaard.
- 7 Het Hof van Beroep te Brussel heeft het betoog van Ullens dat artikel 3 van KB nr. 143 in strijd was met het gemeenschapsrecht afgewezen en geweigerd om, zoals Ullens had voorgesteld, het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te verzoeken. Naar zijn oordeel was van schending van het gemeenschapsrecht geen sprake.
- 8 Bij arrest van 14 februari 2001 heeft het Hof van Cassatie de tegen de strafrechtelijke bepalingen van het arrest van 7 december 2000 van het Hof van Beroep te Brussel ingestelde beroepen verworpen; de beroepen van de burgerlijke partijen tegen de civiele bepalingen ervan daarentegen heeft het toegewezen, en het heeft de zaak terugverwezen naar het Hof van Beroep te Bergen.
- 9 Bij arrest van 23 november 2005 heeft het Hof van Beroep te Bergen uitspraak gedaan over de civiele belangen en de vordering van zes ziekenfondsen gedeeltelijk gegrond verklaard. Het door Ullens aangevoerde middel inzake strijdigheid van artikel 3 van KB nr. 143 met het gemeenschapsrecht heeft het afgewezen op grond dat het zich gebonden achtte aan het gezag van gewijsde van het arrest van het Hof van Beroep te Brussel.
- 10 Bij arrest van 14 juni 2006 heeft het Hof van Cassatie de tegen het arrest van het Hof van Beroep te Bergen ingestelde beroepen verworpen, en geweigerd het Hof van Justitie een prejudiciële vraag voor te leggen.
- 11 Tegelijkertijd was bij een administratieve beslissing van 18 maart 1999 de erkenning van het laboratorium BIORIM op grond van artikel 3 van KB nr. 143 geschorst voor een periode van twaalf maanden, die bij een nieuwe administratieve beslissing, van 8 juni 2000, met twaalf maanden is verlengd. De beroepen dienaangaande zijn verworpen door de Raad van State, die, in twee interlocutoire arresten van 21 februari 2007, met name heeft geoordeeld dat „de zaak in het licht van de door de artikelen 43 en 49 van het Verdrag gewaarborgde vrijheden geen enkel concreet aanknopingspunt heeft met het gemeenschapsrecht”. Voorts heeft de Raad van State een prejudiciële vraag voorgelegd aan het Grondwettelijk Hof, dat in zijn arrest van 19 december 2007 het volgende heeft verklaard: „Nu die rechtsverhoudingen volledig zijn gesitueerd binnen de interne sfeer van een lidstaat, kunnen de verzoekende partijen zich niet beroepen op de [...] artikelen 43, 49 en 56 [EG] ([arrest van het Hof van Justitie van] 16 november 1995, C-152/94, Van Buynder, Jurispr. 1995, p. I-3981)”.
- 12 In de tussentijd had een tweede, door Ullens op 17 december 1999 bij de Europese Commissie ingediende klacht geleid tot een met redenen omkleed advies aan de Belgische Staat, gedateerd op 17 juli 2002, waarin de Commissie oordeelde dat

artikel 3 van KB nr. 143, door te bepalen dat laboratoria enkel door erkende personen mochten worden geëxploiteerd, strijdig was met artikel 43 EG-Verdrag. De Belgische Staat heeft daarop de wet van 24 mei 2005 tot wijziging van KB nr. 143 vastgesteld, waarmee laatstgenoemd besluit in overeenstemming werd gebracht met het gemeenschapsrecht door, in wezen, de erkenningsregeling waarom de strafvervolgning van Ullens draaide, af te schaffen. De klacht van Ullens is bijgevolg op 4 april 2006 door de Commissie ad acta gelegd.

- 13 Ullens heeft op 10 april 2007 evenwel opnieuw een klacht bij de Commissie ingediend, inzake nieuwe beweerdelijke schendingen van het gemeenschapsrecht door de Belgische Staat, meer bepaald door zijn rechterlijke macht (beweerdelijke schendingen van het gemeenschapsrecht door de Belgische rechterlijke instanties) en zijn wetgevende macht (handhaving en toepassing door de Belgische autoriteiten, wat het verleden betreft, van de rechtsgevolgen van de litigieuze bepaling).
- 14 Op 17 juli 2007 heeft Ullens de Belgische Staat opgeroepen voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.
- 15 Hij vordert allereerst dat de Belgische Staat ertoe wordt veroordeeld hem te vrijwaren tegen
  - (i) alle financiële gevolgen van de veroordeling die tegen hem is uitgesproken bij het arrest van het Hof van Beroep te Bergen van 23 november 2005, voor zover daarin wordt beslist over de vorderingen tot terugbetaling van de ziekenfondsen;
  - (ii) alle gevolgen van eventuele sancties die hem op verzoek van de bvba BIORIM en/of de voormalige bedrijfsleider daarvan worden opgelegd;
  - (iii) alle gevolgen van een veroordeling die in het kader van de fiscale geschillen tegen hem wordt uitgesproken.

Voorts vordert Ullens dat de Belgische Staat wordt veroordeeld tot betaling van

- (iv) een bedrag van 500 000 EUR ter vergoeding van de immateriële schade die hij heeft geleden doordat hij is veroordeeld voor diverse inbreuken ter zake van schending van een wet die naar zijn oordeel niet met het gemeenschapsrecht verenigbaar was;
- (v) een voorlopig bedrag van 34 500 000 EUR omdat hij tussen 1 januari 1990 en 1 december 2005 niet in staat is geweest een laboratorium voor klinische biologie te exploiteren;
- (vi) een voorlopig bedrag van 1 euro voor honoraria en kosten van advocaten in verband met de procedures voor de Belgische rechter en de Europese Commissie.

- 16 Bij vonnis van 19 juni 2009 heeft de Rechtbank van eerste aanleg de vordering wegens verjaring niet-ontvankelijk verklaard, voor zover zij betrekking heeft op vergoeding van de door Ullens als gevolg van zijn veroordeling bij het arrest van 7 december 2000 van het Hof van Beroep te Brussel geleden immateriële schade, op vergoeding van de materiële schade die Ullens heeft geleden doordat hij niet in staat is geweest zelf een laboratorium voor klinische biologie te exploiteren en op vergoeding van honoraria en kosten van advocaten. De rechtbank heeft iedere verdere beslissing aangehouden.
- 17 Bij verzoekschrift, ingekomen op 15 februari 2010, heeft Ullens hoger beroep ingesteld en aangegeven zijn vorderingen te handhaven. De Belgische Staat heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

## **II. Beoordeling door het Hof van Beroep**

### *Voorwerp van de vordering*

- 18 Ullens beroept zich op aansprakelijkheid van de Belgische Staat ingevolge artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek en gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht.
- 19 Hij beklagt zich erover dat de wetgever artikel 43 EG (thans artikel 49 VWEU) heeft geschonden door artikel 3 van KB nr. 143 vast te stellen en vervolgens de verplichting om de door de Europese Commissie vastgestelde tekortkomingen te verhelpen niet is nagekomen door deze bepaling te handhaven en aan de wet van 24 mei 2005 geen terugwerkende kracht toe te kennen.
- 20 Hij verwijt ook de rechterlijke macht dat zij het gemeenschapsrecht heeft geschonden, en meer bepaald:
  - het Hof van Cassatie, dat het geweigerd heeft een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen overeenkomstig artikel 267, derde alinea, VWEU (arresten van 14 februari 2001 en 14 juni 2006);
  - het Hof van Beroep te Brussel, dat het artikel 49 VWEU heeft geschonden (arrest van 7 november 2000);
  - het Hof van Cassatie en het Hof van Beroep te Bergen, dat zij hebben geweigerd de relevantie van een vraag van gemeenschapsrecht te erkennen en het beginsel van voorrang van het gemeenschapsrecht hebben geschonden door zich op een onjuiste uitlegging van de draagwijdte van het gezag van gewijsde te baseren (arresten van 14 juni 2006 respectievelijk 25 november 2005).

*Middel van niet-ontvankelijkheid, ontleend aan verjaring*

- 21 De Belgische Staat betoogt dat de vordering van Ullens is verjaard. De rechter in eerste aanleg heeft dit middel gedeeltelijk gegrond verklaard.
- 22 De verjaringsregels worden, ongeacht de grond waarop Ullens zijn vordering baseert (gemeenschapsrecht of nationaal recht), bepaald door Belgisch intern recht.
- 23 Partijen zijn het evenwel niet eens over de toepasselijke bepaling: volgens de verzoekende partij is dat artikel 2262 bis van het Burgerlijk Wetboek, volgens de verwerende partij artikel 100, eerste alinea, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit. Voor beide normen geldt hoe dan ook dat de verjaringstermijn – in beginsel vijf jaar – eerst begint te lopen op het moment van ontstaan van de vordering, te weten het moment waarop de drie bestanddelen van aansprakelijkheid, te weten onrechtmatige gedraging, schade en oorzakelijk verband tussen beide, aanwezig zijn.
- 24 Wat inzonderheid de onrechtmatige gedraging betreft, betoogt Ullens dat deze in casu eerst is vastgesteld op het moment waarop bij twee arresten van het Hof van Justitie (zie infra, punt 25) zonder enige twijfel is komen vast te staan dat artikel 3 van KB nr. 143 onwettig was; eerder kon hij naar zijn oordeel niet van een rechter ten gronde verwachten dat deze de onwettigheid in kwestie zou aanvaarden, aangezien voornoemde bepaling in alle rechterlijke beslissingen werd geacht niet met het gemeenschapsrecht in strijd te zijn.
- 25 Met andere woorden, de verjaring van een vordering tot vergoeding van uit een inbreuk op het gemeenschapsrecht voortvloeiende schade kon in casu niet beginnen te lopen zolang een onpartijdige instantie niet het bestaan van die schending had bevestigd, omdat anders het doeltreffendheidsbeginsel zou worden geschonden. Bijgevolg valt het begin van de verjaring volgens Ullens samen met de arresten van het Hof van Justitie van 11 maart 2004 (Commissie/Frankrijk, C-496/01, EU:C:2004:137) en 21 april 2005 (Commissie/Griekenland, C-140/03, EU:C:2005:242), waarin in volgens hem met het onderhavige geding vergelijkbare gevallen is aanvaard dat interne wetgeving die een beperking van de vrijheid van vestiging inhield, schending van het gemeenschapsrecht opleverde.
- 26 Het doeltreffendheidsbeginsel, waarmee een effectieve rechterlijke bescherming wordt beoogd, vereist dat de uitoefening van de door de Europese rechtsorde verleende rechten, in casu het recht op schadevergoeding wegens schending van het gemeenschapsrecht, niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt, en volgens het gelijkwaardigheidsbeginsel mogen de in intern recht vastgestelde formele en materiële voorwaarden niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden.
- 27 De Belgische Staat is van oordeel dat het doeltreffendheidsbeginsel in casu genoegzaam was gewaarborgd doordat Ulles de mogelijkheid had de verjaring te

stuiten door betekening van een gerechtsdeurwaardersexploot, dat niet een dagvaarding hoeft te zijn (artikel 101 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit).

- 28 In punt 38 van zijn arrest wijst het Hof van Beroep te Brussel erop dat het verzoek van Ullens achtereenvolgens door het Hof van Beroep te Brussel en door het Hof van Beroep te Bergen is afgewezen (welke beslissingen door het Hof van Cassatie zijn bevestigd) en dat het standpunt van deze rechters steun vond in het arrest van het Hof van Justitie van 12 februari 1987, Commissie/België (C-221/85, EU:C:1987:81), waarin het naar aanleiding van de eerste klacht van Ullens ingestelde beroep wegens niet-nakoming is verworpen. Het voegt hieraan toe dat de Raad van State (arresten nrs. 168.089 en 168.090 van 21 februari 2007) eveneens heeft geoordeeld dat het geding geen aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht had. Het benadrukt anderzijds dat de Europese Commissie naar aanleiding van een tweede klacht van Ullens, ingediend op 17 december 1999, op 17 juli 2002 een met redenen omkleed advies aan de Belgische Staat had doen toekomen volgens hetwelk artikel 3, lid 1, punten 3 en 4, van KB nr. 143 in strijd was met artikel 43 EG-Verdrag, en dat KB nr. 143 eerst in 2005, bij de wet van 24 mei 2005, met het gemeenschapsrecht in overeenstemming is gebracht.
- 29 Overeenkomstig hetgeen het Hof van Justitie in zijn arrest van 25 juli 1991, Emmott (C-208/90, EU:C:1991:333, punt 21) heeft beslist, kan men zich inderdaad afvragen of een particulier die meent schade te hebben geleden wegens schending van het gemeenschapsrecht door een wettelijke bepaling, maar herhaaldelijk nul op het rekest krijgt bij nationale rechterlijke instanties (die met name weigeren het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te verzoeken), in staat is maatregelen ter zake van dagvaarding of betekening van een exploot te nemen tegen degene die hij voor deze schending aansprakelijk acht.
- 30 Overigens kan niet ervan worden uitgegaan dat de verjaring hoe dan ook is beginnen te lopen toen Ullens kennis kreeg van het officiële persbericht van de Europese Commissie van 17 juli 2002 waarin zij aangaf dat zij een met redenen omkleed advies aan de Belgische Staat had uitgebracht – en dus over de uitleg van laatstgenoemde niet tevreden was. Ullens had immers geen kennis van de motivering van dit advies, dat bovendien geen bindende kracht had.
- 31 Tegen die achtergrond verklaart het Hof van Beroep allereerst dat de vordering van Ullens die ertoe strekt hem te vrijwaren tegen alle financiële gevolgen van zijn veroordeling door het Hof van Beroep te Bergen bij het arrest van 23 november 2005, niet wegens het verstrijken van de termijn van vijf jaar is verjaard, en het zal deze vordering in het vervolg van deze verwijzingsbeslissing nader onderzoeken. Het acht het evenwel noodzakelijk, om voor het overige uitspraak te kunnen doen over het middel van niet-ontvankelijkheid, zowel wat de vorderingen op grond van het handelen van de wetgevende macht als wat de andere vorderingen op grond van het handelen van de rechterlijke macht betreft, het Hof van Justitie de eerste prejudiciële vraag voor te leggen.



*Aansprakelijkheid van de Belgische Staat voor de rechterlijke macht*

- 32 De aansprakelijkheid voor rechterlijke beslissingen kan nu reeds worden onderzocht voor zover zij zou voortvloeien uit de miskenning door het Hof van Beroep te Bergen en het Hof van Cassatie van de voorrang van het gemeenschapsrecht en uit de weigering door het Hof van Cassatie om het Hof van Justitie een prejudiciële vraag over de voorrang van het gemeenschapsrecht boven het beginsel van het gezag van gewijsde voor te leggen.
- 33 De Belgische Staat betoogt dat hij enkel op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek voor het handelen van zijn rechterlijke instanties aansprakelijk kan worden gesteld indien de betwiste handeling is herroepen, gewijzigd, vernietigd of ingetrokken (Cass., 8 december 1994, *Arr. Cass.*, nr. 541). Hij leidt daaruit af dat zijn aansprakelijkheid in casu niet kan worden gegrond op het arrest van het Hof van Beroep te Bergen van 23 november 2005, daar het tegen deze uitspraak ingestelde cassatieberoep is verworpen, en evenmin op het arrest van het Hof van Cassatie van 14 juni 2006, daar dit een beslissing in laatste aanleg betreft die niet door een hogere rechter ter discussie is gesteld.
- 34 Het Hof van Beroep stelt vast dat Ullens terecht daartegen inbrengt dat de door het Hof van Cassatie genoemde ontvankelijkheidsvoorwaarde niet absoluut is op te vatten, aangezien het arrest van 8 december 1994 preciseert dat „de vordering tot vergoeding van de schade, in de regel, [...] slechts ontvankelijk is als de litigieuze akte [...] ingetrokken, gewijzigd, vernietigd of herroepen is [...]”. Dienaangaande wordt in de rechtsleer benadrukt dat „dit tussenvoegsel ertoe dient, zoals procureur-generaal Velu in zijn conclusie uiteenzet, aan te geven dat er gevallen zijn waarin wijziging, vernietiging, intrekking of herroeping van de litigieuze rechterlijke beslissing niet een voorwaarde voor aansprakelijkstelling is”. Procureur-generaal Velu heeft als voorbeeld het geval genoemd waarin België door de organen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) wordt veroordeeld wegens een rechterlijke beslissing die schending van een van de bepalingen van dat verdrag inhoudt, maar in deze rechtsleer wordt terecht ook verwezen naar de situatie waarin de Belgische Staat door het Hof van Justitie wordt veroordeeld in het kader van een beroep wegens niet-nakoming dat is ingesteld op grond van een aan een van de rechterlijke instanties van de Belgische Staat toe te rekenen schending van het Verdrag.
- 35 Ullens meent voorts dat de toepassing van deze ontvankelijkheidsvoorwaarde in casu in strijd zou zijn met het gemeenschapsrecht, zodat zij op grond van het doeltreffendheidsbeginsel buiten toepassing moet worden gelaten.
- 36 Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie kunnen particulieren schadevergoeding krijgen wanneer zij in hun rechten zijn geschaad als gevolg van een schending van het gemeenschapsrecht die aan een staat kan worden toegerekend. Het Hof van Justitie is van oordeel dat het beginsel van

- staatsaansprakelijkheid „inherent [is] aan het systeem van het Verdrag” (arresten van 19 november 1991, Francovich e.a., C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428, punt 35, en van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 31), en dat het kan worden toegepast „ongeacht of de schending [...] aan de wetgevende, de rechterlijke of de uitvoerende macht is toe te rekenen” (arrest van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 34).
- 37 Bijgevolg heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat „[g]ezien de essentiële rol van de rechterlijke macht bij de bescherming van de rechten die particulieren aan communautaire voorschriften ontleen, [...] de volle werking ervan in gevaar [zou] komen en [...] de bescherming van de daarin toegekende rechten [zou] worden verzwakt, indien het uitgesloten zou zijn dat particulieren onder bepaalde voorwaarden schadevergoeding kunnen krijgen indien zij in hun rechten zijn geschaad door een schending van het gemeenschapsrecht die kan worden toegerekend aan een beslissing van een in laatste aanleg rechtsprekende rechterlijke instantie van een lidstaat” (arrest van 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punt 33).
- 38 Het Hof van Beroep is van oordeel dat, aangezien het bij de schade waarvoor Ullens vergoeding verlangt niet ertoe doet of zij voortvloeit uit schending van het gemeenschapsrecht door het Hof van Beroep te Bergen of door het Hof van Cassatie, de mogelijkheid vergoeding te krijgen voor de door laatstgenoemde rechter beweerdelijk veroorzaakte schade volstaat om de rechten van Ullens te waarborgen. Derhalve richt het zijn onderzoek uitsluitend op de schending van het gemeenschapsrecht waaraan het Hof van Cassatie zich schuldig zou hebben gemaakt.
- 39 Dienaangaande betoogt de Belgische Staat dat een buitencontractuele aansprakelijkheid volgens intern recht moet worden beoordeeld naar de maatstaf van een „normaal zorgvuldig en omzichtig magistraat die in dezelfde omstandigheden verkeert”.
- 40 Ullens brengt hier terecht tegen in dat van een fout van een magistraat tevens sprake is in geval van „schending [door die magistraat] van een nationaalrechtelijke norm of van een internationaal verdrag met rechtstreekse werking in de interne rechtsorde, waarbij [hij] verplicht is niets te doen of op een bepaalde manier wel iets te doen” (Cass., 8 december 1994, aangehaald in punt 33).
- 41 Evenmin aanvaardbaar is het argument van de Belgische Staat dat de stellingen van Ulles door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zijn verworpen in zijn arrest van 20 september 2001, Ullens de Schooten en Rezabek/België, nrs. 3989/07 en 38353/07, daar waar het heeft uitgemaakt dat het EVRM als zodanig niet het recht waarborgt dat een zaak voor een prejudiciële beslissing door de interne rechter naar een andere, nationale of supranationale, rechter wordt

verwezen. Dit arrest van het EHRM betrof immers enkel schending van artikel 6 van het EVRM en niet het bestaan van een fout.

- 42 Derhalve dient te worden nagegaan of het Hof van Cassatie in zijn arrest van 14 juni 2006, gelet op de grond van de vordering, een fout in voornoemde zin heeft begaan of zich schuldig heeft gemaakt aan gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht.
- 43 Ullens verwijt het Hof van Cassatie te hebben geoordeeld dat het Hof van Beroep te Bergen zijn beslissing, in zoverre daarin uitspraak werd gedaan over de civiele belangen, terecht had gebaseerd op het gezag van gewijsde van het arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 7 september 2000, in zoverre daarin uitspraak werd gedaan over de strafvordering, welk arrest verenigbaarheid van artikel 3 van KB nr. 143 met artikel 49 VWEU had aanvaard zonder dat het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing was verzocht, en zelf te hebben geweigerd het Hof van Justitie om een uitspraak te verzoeken over, ten eerste, deze verenigbaarheid en, ten tweede, de voorrang van het gemeenschapsrecht boven het beginsel van het gezag van gewijsde.

i) Verenigbaarheid van artikel 3 van KB nr. 143 met artikel 43 EG (thans artikel 49 VWEU)

- 44 Volgens de Belgische Staat dient de kwestie van de toepasselijkheid van artikel 43 EG, dat „beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat” verbiedt, concreet, in het licht van de feiten en omstandigheden van het geding, en niet in abstracte zin te worden onderzocht. Uit dit onderzoek blijkt dat Ullens zich niet op toepassing van deze bepaling kan beroepen, aangezien een grensoverschrijdend element ontbreekt. De Belgische Staat is van oordeel dat het hier gaat om een zuiver interne situatie die strikt tot het Belgisch grondgebied is beperkt en geen enkel aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht heeft. Hij beroept zich in dit verband op de arresten van de Raad van State van 21 februari 2007 en op het arrest van 19 december 2007 van het Grondwettelijk Hof (zie supra, punt 11).
- 45 Ullens brengt daartegen in dat de opvatting van de Belgische Staat achterhaald is, gezien de rechtspraak van het Hof van Justitie en meer bepaald zijn arrest van 8 mei 2013 (Libert e.a., C-197/11 en C-203/11, EU:C:2013:288, punt 34), waarin het Hof het argument van de Vlaamse Regering dat het een zuiver interne situatie zonder band met het Unierecht betrof, op grond van onderstaande overweging heeft afgewezen:

„In dit verband staat weliswaar vast dat verzoekers in de hoofdingen de Belgische nationaliteit hebben en dat alle elementen van de hoofdingen zich binnen één enkele lidstaat afspelen, maar kan geenszins worden uitgesloten dat particulieren of ondernemingen die in andere lidstaten dan het Koninkrijk België wonen of gevestigd zijn, onroerende goederen in de doelgemeenten willen kopen

of huren en aldus door de bepalingen van het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde Vlaamse decreet worden geraakt (zie in die zin arrest van 19 juli 2012, Garkalns, C-470/11, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).”

- 46 Ullens betoogt dat artikel 3 van KB nr. 143 vanwege het algemene karakter ervan gevolgen kan hebben voor het handelsverkeer tussen lidstaten en voor de uitoefening van de fundamentele vrijheden op de markt van laboratoria voor klinische biologie, hetgeen toepassing van artikel 43 EG (thans artikel 49 VWEU) rechtvaardigt.
- 47 Gelet op het interpretatieprobleem dat hier speelt, acht het Hof van Beroep het noodzakelijk het Hof van Justitie de tweede prejudiciële vraag voor te leggen.
- ii) Voorrang van het gemeenschapsrecht boven het beginsel van het gezag van gewijsde
- 48 Het Hof van Cassatie heeft het onderdeel van het middel waarin Ullens stelde dat het Hof van Beroep te Bergen de regels van het gemeenschapsrecht had geschonden door te weigeren strijdigheid van artikel 3 van KB nr. 143 met het EG-Verdrag te aanvaarden, niet-ontvankelijk geacht op grond dat het neerkwam op het bekritisieren van het in kracht van gewijsde gegane arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 7 september 2000, en geoordeeld dat, gegeven de niet-ontvankelijkheid van dit middelonderdeel, de prejudiciële vragen die Ullens door het Hof van Cassatie aan het Hof van Justitie voorgelegd wenste te zien, irrelevant waren.
- 49 Het Hof van Cassatie heeft in dit verband verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van 16 maart 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178), op grond waarvan het naar zijn oordeel niet gehouden was het Hof van Justitie opnieuw om verduidelijking te verzoeken. Op de vragen die aan het Hof waren voorgelegd - „Moet het in artikel 10 EG vervatte samenwerkingsbeginsel aldus worden uitgelegd dat ook een nationale rechter onder de in het arrest van het Hof in de zaak Kühne & Heitz geformuleerde voorwaarden gehouden is, een rechterlijke beslissing die kracht van gewijsde heeft gekregen, te onderzoeken en te vernietigen wanneer blijkt dat zij in strijd is met het gemeenschapsrecht? Moet voor het onderzoek en de vernietiging van rechterlijke beslissingen aan nadere voorwaarden worden voldaan vergeleken met de in geval van bestuursbesluiten te vervullen voorwaarden?” -, heeft het geantwoord dat „[h]et uit artikel 10 EG voortvloeiende samenwerkingsbeginsel [...] een nationale rechter niet [gebiedt] nationale procedureregels buiten toepassing te laten teneinde een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing te onderzoeken en te vernietigen wanneer deze in strijd met het gemeenschapsrecht blijkt te zijn”.
- 50 De Belgische Staat is van oordeel dat het Hof van Cassatie geen fout heeft gemaakt door te weigeren het Hof van Justitie een prejudiciële vraag voor te leggen, aangezien de verwijzingsverplichting van artikel 234 EG tenietgaat

wanneer de vraag niet ter zake dienend is, dat wil zeggen wanneer het antwoord erop, hoe het ook luidt, geen invloed kan hebben op de oplossing door de rechter van het bij hem aanhangige geding of wanneer de opgeworpen vraag zakelijk gelijk is aan een vraag die reeds in een gelijksoortig geval voorwerp van een prejudiciële beslissing is geweest (arrest van 6 oktober 1982, Cilfit e.a., 283/81, EU:C:1982:335).

- 51 Ullens bestrijdt dat het antwoord in het arrest Kapferer op zijn situatie kan worden toegepast, aangezien dit arrest zag op de mogelijkheid een in kracht van gewijsde gegane beslissing opnieuw te onderzoeken of te vernietigen, niet op de mogelijkheid opnieuw een beslissing te nemen, zoals het Hof van Beroep te Bergen stond te doen. Dit arrest sluit aan bij eerdere beslissingen zoals het arrest Köbler, waarin is geoordeeld dat „[d]e erkenning van het beginsel van staatsaansprakelijkheid voor beslissingen van een in laatste aanleg rechtsprekende rechterlijke instantie [...] op zich niet tot gevolg [heeft] dat het gezag van gewijsde van dergelijke beslissingen wordt aangetast” (arrest van 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punt 39) en dat de vordering tot schadevergoeding, aangezien zij geen herziening impliceerde van de beslissing die de schade had veroorzaakt, was toegestaan.
- 52 Voorts beroept Ullens zich op het latere arrest van 3 september 2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506), waaruit naar zijn oordeel duidelijk volgt dat het gemeenschapsrecht voorrang heeft boven het gezag van gewijsde. In dit arrest heeft het Hof van Justitie allereerst vastgesteld dat het gezag van gewijsde zoals uitgelegd door het nationale recht in kwestie belette dat „naar aanleiding van de rechterlijke toetsing van een andere beslissing van de bevoegde belastingoverheid ten aanzien van dezelfde belastingplichtige, doch voor een ander belastingjaar, een vaststelling betreffende een gemeen fundamenteel punt in een rechterlijke uitspraak met gezag van gewijsde opnieuw in twijfel [werd] getrokken” (punt 29), en vervolgens geoordeeld dat een dergelijke toepassing van het beginsel van het gezag van gewijsde tot gevolg zou hebben dat „de onjuiste toepassing [van de betrokken fiscale regels] wordt herhaald voor elk nieuw belastingjaar, zonder dat deze onjuiste uitlegging kan worden bijgestuurd” (punt 30).
- 53 Volgens Ullens volgt uit dit arrest, dat ex tunc, dat wil zeggen met terugwerkende kracht, effecten sorteert, dat het een nationale rechter niet is toegestaan een schending van het gemeenschapsrecht te laten voortduren door zich te beroepen op het beginsel van het gezag van gewijsde en dat deze schending niet ex tunc (herziening of vernietiging van de beslissing) maar ex nunc (geen herhaling van de fout in een nieuwe beslissing) ongedaan moet worden gemaakt.
- 54 Gelet op een en ander acht het Hof van Beroep het noodzakelijk ook de derde en vierde vraag aan het Hof van Justitie voor te leggen.

### III. Prejudiciële vragen

55 Het Hof van Beroep te Brussel verzoekt het Hof van Justitie om een antwoord op de volgende vragen:

- Vereist het gemeenschapsrecht en meer bepaald het doeltreffendheidsbeginsel dat in bepaalde omstandigheden, met name die beschreven in punt 38 van dit verwijzingsarrest, de nationale verjaringstermijn van artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, die van toepassing is op een schadevordering van een particulier tegen de Belgische Staat wegens schending van artikel 43 EG-Verdrag (thans artikel 49 VWEU)) 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?
- Moeten de artikelen 43 EG, 49 EG 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 [Unie]recht in een geding waarin een Belgisch onderdaan van de Belgische Staat vergoeding verlangt voor schade veroorzaakt door een gestelde schending van het gemeenschapsrecht wegens de vaststelling en handhaving van een Belgische wettelijke regeling als die van artikel 3 van Koninklijk Besluit nr. 143 van 30 december 1982, die zonder onderscheid op de eigen onderdanen en op de onderdanen van andere lidstaten van toepassing is?
- Moeten het beginsel van voorrang van het gemeenschapsrecht 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 [Unie]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 [Unie]recht strijdige rechterlijke beslissing een andere beslissing te nemen waarmee de schending van het [Unie]recht door de eerste rechterlijke beslissing een permanent karakter zou krijgen?
- 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 [Unie]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 [Da Costa e.a. (28/62–30/62, EU:C:1963:6) en 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 [Unie]recht in het kader van een verzoek om een (nieuwe) beslissing waarmee de schending van het [Unie]recht zou worden herhaald, zodat de in laatste aanleg rechtsprekende rechterlijke instantie niet aan haar verplichting tot prejudiciële verwijzing kan ontkomen?