

paling van een richtlijn als zodanig niet voor een nationale rechterlijke instantie tegen een particulier kan worden ingeroepen.

2. Bij de toepassing van het nationale recht, en met name van de bepalingen van een speciaal ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde wet, moet de nationale rechter zijn nationale recht uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, ten einde het in arti-

kel 189, derde alinea, EEG-Verdrag bedoelde resultaat te bereiken.

Een richtlijn kan dan ook niet uit zichzelf en onafhankelijk van een door een Lid-Staat ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde nationale wet bepalend zijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die in strijd met haar bepalingen handelen, noch deze aansprakelijkheid verzwaren.

RAPPORT TER TERECHTZITTING in zaak 80/86 *

I — Feiten en schriftelijke procedure

Op 15 juli 1980 stelde de Raad van de Europese Gemeenschappen richtlijn 80/777 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de exploitatie en het in de handel brengen van natuurlijk mineraalwater (PB 1980, L 229, blz. 1) vast.

Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„1. Deze richtlijn heeft betrekking op water, gewonnen uit de bodem van een Lid-Staat, dat door de verantwoordelijke autoriteit van die Staat wordt erkend als natuurlijk mineraalwater dat voldoet aan het bepaalde in bijlage I, deel I.

...”

Artikel 2:

„De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen opdat alleen het in artikel 1 bedoelde water dat aan deze richtlijn voldoet, als natuurlijk mineraalwater in de handel kan worden gebracht.”

Artikel 4 bepaalt dat natuurlijk mineraalwater, zoals het bij het ontspringen voorkomt, aan geen enkele andere behandeling of toevoeging mag worden onderworpen dan de afscheiding van labiele elementen, de totale of gedeeltelijke verwijdering van vrij koolzuurgas en het inbrengen of het opnieuw inbrengen van koolzuurgas onder de in bijlage I, deel III, bepaalde voorwaarden.

* Procestaal: Nederlands.

Ten slotte wordt in *artikel 15* bepaald:

„De Lid-Staten wijzigen zo nodig hun wetgeving ten einde te voldoen aan deze richtlijn en stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis; de aldus gewijzigde wetgeving wordt zodanig toegepast dat:

...

— de handel in produkten die niet aan deze richtlijn voldoen, vier jaar na kennisgeving daarvan wordt verboden.”

Daar van de richtlijn op 17 juli 1980 is kennis gegeven aan de Lid-Staten, had vorengenoemd verbod dus in juli 1984 in werking moeten treden. De richtlijn is echter eerst bij het Besluit van 26 juni 1985 (Stbl. 422) houdende regelen betreffende natuurlijk mineraal- en bronwater, dat op 8 augustus 1985 in werking is getreden (Mineraalwaterbesluit), in Nederlands recht omgezet.

Op 7 augustus 1984 constateerde de Keuringsdienst van Waren te Nijmegen, dat Kolpinghuis Nijmegen BV in haar onderneming te Nijmegen een voor de handel en menselijke consumptie bestemde drank, door haar „mineraalwater” genoemd, ten verkoop en ter aflevering in voorraad had. Deze drank bleek te zijn samengesteld uit leidingwater en koolzuur.

Na ontvangst van het door de Keuringsdienst van Waren opgemaakte proces-verbaal, dagvaardde de Officier van Justitie Kolpinghuis Nijmegen BV.

Daarbij werd verdachte overtreding van artikel 2 van de Keuringsverordening van de gemeente Nijmegen ten laste gelegd. Volgens dit artikel is het verboden, voor de

handel en menselijke consumptie bestemde waar die ondeugdelijk van samenstelling is, ten verkoop en ter aflevering in voorraad te hebben. Deze keuringsverordening was op 7 augustus 1984 van kracht en is dit ook thans nog.

In de Keuringsverordening is de term „ondeugdelijk van samenstelling” niet gedefinieerd. Volgens de formulering van de tenlastelegging achtte de Officier van Justitie de samenstelling ondeugdelijk, aangezien de drank was samengesteld uit leidingwater en koolzuur. Blijkens een brief van 8 november 1985 van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid stelt de Nederlandse overheid zich op het standpunt dat de samenstelling van de drank moet worden beoordeeld naar de eigenschappen die men op grond van het handelsverkeer of spraakgebruik zou mogen verwachten.

Voor de Arrondissementsrechtbank vorderde de Officier van Justitie veroordeling van verdachte tot betaling van een boete van 501 HFL.

Gelet op de omstandigheid dat vorengenoemde richtlijn 80/777 vier jaar na kennisgeving daarvan in de Nederlandse wetgeving had moeten worden opgenomen en dat de Officier van Justitie van oordeel was, dat de richtlijn reeds op augustus 1984 kracht van wet had, hoewel het daaruit voortvloeiende besluit op 8 augustus 1985 in werking is getreden, heeft de Arrondissementsrechtbank, die vaststelt dat een richtlijn onder bepaalde omstandigheden rechtstreekse werking kan hebben, besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de navolgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) kan een nationale overheid (c. q. de vervolgende instantie) zich ten laste van

haar onderdanen beroepen op een bepaling van een richtlijn, in een geval waarin de betrokken Lid-Staat in zijn wetgeving c. q. uitvoeringsvoorschriften niet heeft voorzien ?

- 2) is een nationale rechter verplicht om, indien een richtlijn niet is uitgevoerd, de bepalingen van een richtlijn die zich daarvoor lenen, onmiddellijk toe te passen, ook in een geval waarin de desbetreffende onderdaan aan die bepalingen geen recht wil ontleen ?
- 3) dient of mag de nationale rechter in een geval waarin een nationale regel moet worden uitgelegd zich bij die uitleg (te) laten leiden door de inhoud van een toepasselijke richtlijn ?
- 4) maakt het voor de beantwoording van de eerste, tweede en derde vraag verschil uit of op de relevante datum (i. c. 7 augustus 1984) de voor de Lid-Staat geldende termijn van de verplichting tot aanpassing van de nationale wetgeving nog niet was verstreken."

De verwijzingsbeschikking is op 14 maart 1986 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door I. Verkade, secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigde, de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door M. Conti, avvocato dello stato, als gemachtigde, de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. J. Hay, van het Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, als gemachtigde, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Haagsma, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-gene-

raal, bij beschikking van 5 november 1986 besloten de zaak naar de Vierde kamer te verwijzen, zulks krachtens artikel 95 van het Reglement voor de procesvoering, alsook om zonder instructies tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Schriftelijke opmerkingen

A — De eerste twee vragen

1. De Nederlandse regering merkt om te beginnen, met een verwijzing naar artikel 2 van de Keuringsverordening en de uiteenzetting van de Arrondissementsrechtbank, op dat een produkt dat als „natuurlijk mineraalwater" wordt verhandeld, maar is samengesteld uit leidingwater en koolzuur, als ondeugdelijk van samenstelling dient te worden gekwalificeerd.

Ten aanzien van de eerste twee prejudiciële vragen is de regering van mening dat in de door de nationale rechter voorgelegde vragen twee te beschermen belangen liggen opgesloten.

Enerzijds zou het gemeenschapsbelang ertoe kunnen leiden om bepalingen van nog niet uitgevoerde richtlijnen, na verstrijken van de uitvoeringstermijn, rechtstreeks — voor zover deze zich daartoe lenen — te doen toepassen door de bevoegde nationale overheidsinstanties. Langs deze weg zou het nuttig effect van de bepaling uit een nog niet uitgevoerde richtlijn gewaarborgd kunnen worden.

Hiertegenover staat echter het belang van de rechtszekerheid van de betroffenen, mede in aanmerking genomen dat ingevolge artikel 189 EEG-Verdrag de richtlijn zich tot de Lid-Staat richt. Ingevolge artikel 191 EEG-Verdrag wordt van deze richtlijn slechts kennis gegeven aan de Lid-Staat tot wie zij is gericht. In deze gedachtengang verwijst de regering nog naar de conclusie

van advocaat-generaal VerLoren van Themaat in zaak 89/81 (Hong Kong Trade, Jurispr. 1982, blz. 1289).

2. De *Italiaanse regering* is van mening dat een niet uitgevoerde richtlijn particulieren geen verplichtingen kan opleggen. Het criterium, dat de richtlijn op zichzelf geen rechtsgevolgen kan hebben voor particulieren, tot wie zij niet is gericht, blijft overeind en wordt niet tegengesproken door de rechtspraak van het Hof. Daaruit volgt dat de richtlijn niet verbindend is voor particulieren en hun in geen geval verplichtingen of verboden oplegt. Particulieren kunnen alleen worden gebonden door de wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen die de Staat tot wie de richtlijn is gericht, moet nemen.

Dit standpunt is in overeenstemming met de opvatting van de meeste schrijvers, luidende dat richtlijnen weliswaar „een verticale” rechtstreekse werking kunnen hebben (in die zin dat zij particulieren subjectieve rechten tegenover de Staat kunnen verlenen), maar dat hun „een horizontale” rechtstreekse werking moet worden ontegensprekend. De redenen welke aan die opvatting ten grondslag liggen, verzetten zich in feite ook tegen de hypothese dat uit een richtlijn verplichtingen van particulieren tegenover de Staat kunnen voortvloeien of absolute gedragsregels van het type dat door strafbedreiging wordt gesanctioneerd.

Derhalve is de onderhavige richtlijn, bij gebreke van nationale uitvoeringsbepalingen, niet van toepassing in de interne rechtsorde van een Lid-Staat, wanneer daarop beroep wordt gedaan ter aanvulling of wijziging van de inhoud van een strafbepaling, in die zin dat een gedraging strafbaar wordt die anders goorloofd zou zijn geweest.

3. De *regering van het Verenigd Koninkrijk* merkt op, dat het duidelijk is dat de door een richtlijn opgelegde verplichtingen op de Lid-Staten rusten.

De vaste leer van het Hof, dat een richtlijn onder bepaalde voorwaarden rechtstreekse werking kan hebben, beschermt de burger wanneer de Staat niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan.

Nooit is aangenomen, dat deze leer de Lid-Staten een wapen in handen kon geven, aangezien dit in strijd zou zijn met bovengenoemd beginsel en ertoe zou kunnen leiden, dat particulieren verplichtingen worden opgelegd, waar artikel 189 dat nu juist niet doet (vgl. het arrest van het Hof van 26 februari 1986 in zaak 152/84, Marshall, Jurispr. 1987, blz. 723).

Concluderend merkt de regering op, dat het in feite onrechtvaardig van een Lid-Staat is om op deze wijze achteraf een strafbaar feit vast te stellen; mitsdien geeft zij in overweging de eerste beide vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Neen. Een nationale overheid kan zich ten laste van haar onderdanen niet beroepen op een bepaling van een richtlijn in een geval waarin de betrokken Lid-Staat in de wetgeving geen uitvoeringsvoorschriften heeft voorzien.

2) Neen. Een nationale rechter kan, indien een richtlijn niet is uitgevoerd, de bepalingen van een richtlijn die zich daarvoor lenen, niet onmiddellijk toepassen in een geval waarin de betrokken onderdaan aan die bepalingen geen recht wil ontnemen.”

4. De *Commissie* merkt om te beginnen met betrekking tot het rechtstreekse beroep op een bepaling van de richtlijn ten laste van een justitabele op, dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de verticale recht-

streekse werking en de horizontale rechtstreekse werking.

De onderhavige zaak betreft de verticale variant, maar dan in omgekeerde zin vergeleken met de gevallen waarin het Hof tot nu toe rechtstreekse werking aan een bepaling van een richtlijn heeft toegekend. Te dezen verwijst de Commissie naar het arrest Marshall, waaruit zij afleidt dat het antwoord op de eerste vraag kennelijk ontkennend moet luiden.

Mitsdien geeft de Commissie het Hof in overweging, op deze vraag te antwoorden als volgt:

„Een richtlijn kan niet zelf rechtstreeks verplichtingen scheppen voor particuliere personen en bepalingen van een richtlijn kunnen dus niet als zodanig ten laste van die personen worden ingeroepen.”

De tweede vraag acht de Commissie moeilijker te beantwoorden. Wezenlijk is immers de vraag, wanneer bepalingen zich voor een onmiddellijke toepassing „lenen”. In het kader van de onderhavige procedure lijkt aan de verwijzende rechter slechts te behoeven worden geantwoord, dat hij in elk geval niet verplicht is om bepalingen van een niet of onjuist in nationaal recht omgezette richtlijn rechtstreeks toe te passen, indien deze bepalingen verplichtingen voor burgers met zich meebrengen.

B — De derde vraag

1. De Nederlandse regering sluit niet uit dat de rechter bij ontstentenis van een eenduidige nationale norm zich bij de uitleg van

zo'n vage bepaling mede laat inspireren door de inhoud van een toepasselijke bepaling van een richtlijn, ook al is deze niet tijdig in nationaal recht omgezet. Zo een bepaling kan voor de rechter zeker een nuttig aanvullend element bij de uitleg vormen.

2. De regering van het Verenigd Koninkrijk is van mening dat de nationale rechter zich bij de uitleg van bepalingen die ten doel hebben een richtlijn in nationaal recht om te zetten, dit nationale recht moet uitleggen met inachtneming van de bepalingen van de toepasselijke richtlijn (zie het arrest van het Hof van 10 april 1984 in zaak 14/83, Von Colson, Jurispr. 1984, blz. 1891). Ook al moet de nationale rechter wettelijke uitvoeringsregelen zoveel mogelijk aldus uitleggen, dat zij in overeenstemming zijn met de bewoordingen van de richtlijn, zelfs wanneer de richtlijn geen rechtstreekse werking heeft, dit is niet mogelijk wanneer er in het geheel geen uitvoeringsregeling is. Mitsdien geeft de regering van het Verenigd Koninkrijk het Hof in overweging, de derde vraag te beantwoorden als volgt:

„Bij de uitlegging van een nationale regel mag de nationale rechter zich niet laten leiden door het algemene doel van een toepasselijke richtlijn, indien aan die richtlijn in de betrokken Lid-Staat geen uitvoering is gegeven.”

3. De Commissie merkt enerzijds op dat een richtlijn in het algemeen geen bepalingen bevat, die rechtstreeks gericht zijn tot rechterlijke instanties. Er is hooguit sprake van bepalingen die die instanties rechtstreeks moeten toepassen. Volgens de Commissie kan van een dergelijke rechtstreekse toepassing geen sprake zijn, wanneer het gaat om verplichtingen voor burgers. Anderzijds sluit deze opvatting niet de mogelijkheid uit, dat een nationale rechter bij de uitlegging van

een bepaling van nationaal recht rekening houdt met of zich laat leiden door gemeenschapsrechtelijke bepalingen die geen rechtstreekse werking hebben.

Mitsdien geeft de Commissie in overweging, de derde vraag te beantwoorden als volgt:

„Bij de uitleg van een bepaling van nationaal recht kan een nationale rechter zich laten leiden door bepalingen van een richtlijn die in zoverre geen rechtstreekse werking hebben, doch er is geen regel van gemeenschapsrecht die hem daartoe verplicht.”

C — De vierde vraag

1. De *Nederlandse regering* merkt op, dat de richtlijn vóór het verstrijken van de aanpassingstermijn geen gevolgen kan hebben voor de nationale rechtsorde (zie het arrest van 5 april 1979, zaak 184/78, Ratti, Jurispr. 1979, blz. 1629).

2. De *Italiaanse regering* merkt op, dat het vraagstuk in die zin moet worden opgelost, dat verboden, vervat in richtlijnen die nog niet in de interne rechtsorde zijn omgezet, niet aan particulieren kunnen worden tegen-
geworpen.

3. De *regering van het Verenigd Koninkrijk* is van mening dat het in casu geen verschil maakt voor de beantwoording van de eerste drie vragen, of op de relevante datum de termijn waarbinnen de Lid-Staat zijn nationale wetgeving had moeten aanpassen, nog

niet was verstreken. Eerst nadat uitvoering aan een richtlijn is gegeven, hetzij vóór hetzij na het verstrijken van de gestelde termijn, kan een richtlijn van deze aard verplichtingen voor particulieren doen ontstaan. De Britse regering geeft het Hof mitsdien in overweging, de vierde vraag te beantwoorden als volgt:

„Neen. Het maakt voor de beantwoording van de eerste, tweede en derde vraag geen verschil, of op de relevante datum de voor de Lid-Staat geldende termijn voor de aanpassing van de nationale wetgeving nog niet was verstreken.”

4. Volgens de *Commissie* legt de richtlijn aan burgers in geen geval rechtstreekse verplichtingen op, zodat het daarbij geen verschil maakt of de termijn voor uitvoering al dan niet is verstreken. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid voor een nationale rechter om zich bij de uitleg van een bepaling van nationaal recht te laten leiden door bepalingen van een richtlijn.

Mitsdien geeft de Commissie het Hof in overweging, de vierde vraag te beantwoorden als volgt:

„Voor een en ander is het van geen belang of de termijn voor aanpassing van de nationale wetgeving aan de bedoelde richtlijn al dan niet is verstreken.”

O. Due
rechter-rapporteur