

einzelnen begründen kann und daß eine Richtlinienbestimmung daher als solche vor einem innerstaatlichen Gericht nicht gegenüber einer derartigen Person in Anspruch genommen werden kann.

2. Das nationale Gericht hat bei der Anwendung des nationalen Rechts, insbesondere auch der Vorschriften eines speziell zur Durchführung einer Richtlinie erlassenen Gesetzes, dieses nationale Recht im Lichte des Wortlauts und des Zwecks der Richtlinie auszulegen, um das in Artikel 189 Absatz 3 genannte Ziel zu erreichen.

Diese Verpflichtung findet jedoch ihre Grenzen in den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die Teil des Gemeinschaftsrechts sind, und insbesondere in dem Grundsatz der Rechtssicherheit und im Rückwirkungsverbot. Eine Richtlinie kann für sich allein und unabhängig von zu ihrer Durchführung erlassenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats also nicht die Wirkung haben, die strafrechtliche Verantwortlichkeit derjenigen, die gegen die Vorschriften der Richtlinie verstoßen, festzulegen oder zu verschärfen.

## SITZUNGSBERICHT in der Rechtssache 80/86 \*

### I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Am 15. Juli 1980 erließ der Rat der Europäischen Gemeinschaften die Richtlinie 80/777 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Gewinnung von und den Handel mit natürlichen Mineralwässern (ABl. L 229, S. 1).

*Artikel 1* der Richtlinie lautet:

„1). Diese Richtlinie betrifft die aus dem Boden eines Mitgliedstaats gewonnenen und von der zuständigen Behörde dieses Mitgliedstaats als natürliche Mineralwässer nach Anhang I Abschnitt I anerkannten Wässer.

...“

*Artikel 2* bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit nur die in Artikel 1 genannten, dieser Richtlinie entsprechenden Wässer als natürliche Mineralwässer in den Handel gebracht werden können.“

*Artikel 4* sieht vor, daß ein natürliches Mineralwasser, so wie es aus der Quelle austritt, keiner anderen Behandlung unterworfen oder mit keinem anderen Zusatz versehen werden darf als dem Ausfällen unbeständiger Inhaltsstoffe, dem vollständigen oder teilweisen Entzug der freien Kohlensäure und dem Versetzen oder Wiederversetzen mit Kohlensäure unter den in Anhang I Abschnitt III der Richtlinie vorgesehenen Bedingungen.

\* Verfahrenssprache: Niederländisch.

Schließlich bestimmt *Artikel 15* der Richtlinie:

„Die Mitgliedstaaten ändern, soweit erforderlich, ihre Rechtsvorschriften, um dieser Richtlinie nachzukommen, und setzen die Kommission davon unverzüglich in Kenntnis; die geänderten Rechtsvorschriften werden so angewandt, daß das Inverkehrbringen

...

— von dieser Richtlinie nicht entsprechenden Erzeugnissen vier Jahre nach Bekanntgabe der Richtlinie untersagt ist.“

Die Richtlinie wurde den Mitgliedstaaten am 17. Juli 1980 bekanntgegeben. Das oben zitierte Verbot hätte also im Juli 1984 in Kraft treten müssen. Die Richtlinie wurde jedoch erst durch den Besluit houdende regelen betreffende natuurlijk mineraal- en bronwater (Mineraalwaterbesluit; Verordnung betreffend natürliches Mineral- und Brunnenwasser) vom 26. Juni 1985 (Stbl. 422), der am 8. August 1985 in Kraft trat, in niederländisches Recht umgesetzt.

Am 7. August 1984 stellte der Keuringsdienst van Waren (Amt für Wareninspektion) Nimwegen fest, daß die Kolpinghuis Nijmegen BV in ihrem Betrieb in Nimwegen ein für den Handel und den menschlichen Genuß bestimmtes Getränk, von ihr als „Mineralwasser“ bezeichnet, zum Verkauf und zur Lieferung vorrätig hielt. Es stellte sich heraus, daß dieses Getränk aus Leitungswasser und Kohlensäure bestand.

Nach Erhalt des vom Keuringsdienst van Waren erstellten Protokolls wurde gegen die Kolpinghuis Nijmegen BV von der Staatsanwaltschaft Anklage erhoben.

Der Angeklagten wurde dabei vorgeworfen, gegen Artikel 2 der Keuringsverordening (Inspektionsverordnung) der Stadt Nimwegen verstoßen zu haben, wonach es verbo-

ten ist, für den Handel und den menschlichen Genuß bestimmte Waren, die aufgrund ihrer Zusammensetzung fehlerhaft sind, zum Verkauf und zur Lieferung vorrätig zu halten. Diese Verordnung war am 7. August 1984 in Kraft getreten und gilt auch heute noch.

In der Keuringsverordening wird der Begriff „aufgrund ihrer Zusammensetzung fehlerhaft“ nicht definiert. Laut Anklageschrift hält die Staatsanwaltschaft die Zusammensetzung deshalb für fehlerhaft, weil das Getränk aus Leitungswasser und Kohlensäure bestand. Die niederländischen Behörden stellen sich offenbar, wie sich aus einem Schreiben der Staatsoezicht op de Volksgezondheid (Staatliches Gesundheitsamt) vom 8. November 1985 ergibt, auf den Standpunkt, daß die Zusammensetzung des Getränks anhand der Eigenschaften zu beurteilen ist, die man aufgrund des Handelsverkehrs oder des Sprachgebrauchs erwarten kann.

Bei der Arrondissementsrechtbank beantragte die Staatsanwaltschaft, die Angeklagte zur Zahlung einer Geldbuße von 501 HFL zu verurteilen.

Im Hinblick darauf, daß die oben genannte Richtlinie 80/777 vier Jahre nach ihrer Bekanntgabe in niederländisches Recht hätte umgesetzt sein müssen und daß die Staatsanwaltschaft der Ansicht war, daß die Richtlinie schon am 7. August 1984 rechtswirksam war, während der auf ihrer Grundlage erlassene Besluit erst am 8. August 1985 in Kraft trat, hat die Arrondissementsrechtbank, die feststellt, daß eine Richtlinie unter bestimmten Umständen unmittelbare Wirkung entfalten kann, beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

„1) Kann sich eine innerstaatliche Behörde (nämlich die Strafverfolgungsbehörde)

zu Lasten der von ihrer Tätigkeit betroffenen Personen auf eine Bestimmung einer Richtlinie berufen, obwohl der betreffende Mitgliedstaat in seinen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften insoweit keine Regelung getroffen hat?

- 2) Ist ein innerstaatliches Gericht verpflichtet, die hierzu geeigneten Bestimmungen einer nicht durchgeführten Richtlinie auch dann unmittelbar anzuwenden, wenn der Betroffene keinen Anspruch aus diesen Bestimmungen herleitet?
- 3) Muß oder darf sich das innerstaatliche Gericht bei der Auslegung einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift vom Inhalt einer anwendbaren Richtlinie leiten lassen?
- 4) Macht es für die Beantwortung der ersten, zweiten und dritten Frage einen Unterschied, ob die für den Mitgliedstaat geltende Frist für die Anpassung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu dem maßgeblichen Zeitpunkt (hier 7. August 1984) noch nicht abgelaufen war?“

Der Vorlagebeschluß ist am 14. März 1986 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Die niederländische Regierung, vertreten durch den Generalsekretär im Außenministerium I. Verkade als Bevollmächtigten, die italienische Regierung, vertreten durch Avvocato dello Stato M. Conti als Bevollmächtigten, die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch S. J. Hay vom Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, als Bevollmächtigte, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch A. Haagsma, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigten, haben gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts die Rechtssache durch Beschluß vom 5. November 1986 gemäß Artikel 95 der Verfahrensordnung an die Sechste Kammer verwiesen und beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

## II — Schriftliche Erklärungen

### A — Zu den ersten beiden Fragen

1. Die *niederländische Regierung* bemerkt einleitend unter Hinweis auf Artikel 2 der Keuringsverordnung und die Ausführungen der Arrondissementsrechtbank, daß ein Erzeugnis, das als „natürliches Mineralwasser“ in den Handel gebracht werde, jedoch aus Leitungswasser und Kohlendioxid bestehe, als aufgrund seiner Zusammensetzung fehlerhaft anzusehen sei.

Die niederländische Regierung ist der Auffassung, in den *ersten beiden* vom innerstaatlichen Gericht vorgelegten *Fragen* gehe es um zwei zu schützende Interessen.

Einerseits könne das Interesse der Gemeinschaft dafür sprechen, Bestimmungen noch nicht durchgeführter Richtlinien nach Ablauf der Umsetzungsfrist — soweit sie sich dazu eigneten — unmittelbar durch die zuständigen nationalen Behörden anwenden zu lassen. Auf diese Art könne die praktische Wirksamkeit der Bestimmung einer noch nicht durchgeführten Richtlinie gewährleistet werden.

Diesem Interesse stehe jedoch das Interesse der Rechtssicherheit der Betroffenen gegenüber, auch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß Adressat der Richtlinie gemäß Artikel 189 EWG-Vertrag der Mitgliedstaat sei. Gemäß Artikel 191 EWG-Vertrag werde die Richtlinie nur dem Mitgliedstaat bekanntgegeben, für den sie bestimmt sei. Die Regierung verweist in diesem Zusam-

menhang auf die Schlußanträge des Generalanwalts VerLoren van Themaat in der Rechtssache 89/81 (Hong-Kong Trade, Slg. 1982, 1289).

2. Die *italienische Regierung* ist der Auffassung, eine noch nicht durchgeführte Richtlinie könne einzelnen keine Verpflichtungen auferlegen. Es bleibe bei dem Grundsatz, daß die Richtlinie nicht aus sich heraus Wirkungen gegenüber einzelnen entfalten könne, an die sie nicht gerichtet sei; die Rechtsprechung des Gerichtshofes widerspreche diesem Grundsatz nicht. Hieraus folge, daß die Richtlinie für die einzelnen nicht verbindlich sei und in keinem Falle Verpflichtungen oder Verbote für sie begründen könne. Für die einzelnen seien nur die Rechts- und Verwaltungsvorschriften verbindlich, die der Mitgliedstaat, an den die Richtlinie gerichtet sei, erlassen müsse.

Die italienische Regierung verweist darauf, daß ihr Standpunkt mit der Mehrheitsmeinung in der Lehre übereinstimme, daß den Richtlinien, selbst wenn man einräume, daß sie eine „vertikale“ unmittelbare Wirkung in dem Sinne haben könnten, daß sie den einzelnen subjektive Rechte gegenüber dem Staat eröffneten, dennoch eine „horizontale“ unmittelbare Wirkung abgesprochen werden müsse. Die dieser Auffassung zugrunde liegenden Überlegungen ständen auch der Möglichkeit entgegen, daß eine Richtlinie einzelnen Verpflichtungen gegenüber dem Staat oder absolute Verhaltensregeln, wie sie durch Strafvorschriften durchgesetzt würden, auferlegen könne.

Die in Frage stehende Richtlinie ist nach Auffassung der italienischen Regierung demgemäß bei Fehlen innerstaatlicher Durchführungsbestimmungen in der innerstaatlichen Rechtsordnung eines Mitgliedstaats nicht anwendbar, wenn sie geltend gemacht wird, um den Inhalt einer Strafvorschrift in dem Sinne zu vervollständigen oder abzuändern, daß ein sonst rechtmäßiges Verhalten rechtswidrig wird.

3. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* führt aus, es sei klar, daß die durch eine Richtlinie auferlegten Verpflichtungen den Mitgliedstaaten oblägen.

Die vom Gerichtshof begründete Lehre, wonach eine Richtlinie unter bestimmten Umständen unmittelbare Wirkung entfalten könne, schütze den Bürger, wenn der Staat seine Verpflichtungen nicht erfüllt habe.

Es sei niemals angenommen worden, daß diese Lehre den Mitgliedstaaten eine Waffe in die Hand geben könne, da eine solche Auslegung gegen den genannten Grundsatz verstoßen und dazu führen würde, daß einzelnen Verpflichtungen auferlegt würden, während Artikel 189 dies nicht tue (siehe Urteil des Gerichtshofes vom 26. Februar 1986 in der Rechtssache 152/84, Marshall, Slg. 1986, 723).

Abschließend bemerkt die Regierung, es sei im Ergebnis unrecht von einem Mitgliedstaat, auf diese Art rückwirkend eine strafrechtliche Verfolgung einzuleiten, und sie schlägt demgemäß vor, die ersten beiden Fragen folgendermaßen zu beantworten:

„1) Nein, eine innerstaatliche Behörde kann sich nicht zu Lasten der von ihrer Tätigkeit betroffenen Personen auf eine Bestimmung einer Richtlinie berufen, obwohl der betreffende Mitgliedstaat in seinen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften insoweit keine Regelung getroffen hat.

2) Nein, ein innerstaatliches Gericht ist nicht verpflichtet, die hierzu geeigneten Bestimmungen einer nicht durchgeführten Richtlinie auch dann unmittelbar anzuwenden, wenn der Betroffene keinen Anspruch aus diesen Bestimmungen herleitet.“

4. Die *Kommission* bemerkt einleitend zur Frage der unmittelbaren Berufung auf eine Bestimmung einer Richtlinie gegenüber einem Bürger, es müsse zwischen der vertikalen unmittelbaren Wirkung und der hori-

zontalen unmittelbaren Wirkung unterschieden werden.

Die vorliegende Rechtssache betreffe die vertikale Wirkung, jedoch in umgekehrter Richtung wie die Fälle, in denen der Gerichtshof bis jetzt die unmittelbare Wirkung von Bestimmungen einer Richtlinie bejaht habe. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf das Urteil Marshall. Die Kommission zieht aus diesem Urteil den Schluß, daß die *erste Frage* eindeutig zu verneinen sei.

Die Kommission schlägt dem Gerichtshof demgemäß vor, diese Frage folgendermaßen zu beantworten:

„Eine Richtlinie kann nicht aus sich heraus Verpflichtungen für einzelne begründen und Bestimmungen einer Richtlinie können daher als solche den einzelnen nicht entgegengehalten werden.“

Die *zweite Frage* ist nach Auffassung der Kommission schwieriger zu beantworten. Entscheidend sei jedoch, wann Bestimmungen für eine unmittelbare Anwendung „geeignet“ seien. Im Rahmen des vorliegenden Verfahrens müsse wohl dem vorlegenden Gericht nur geantwortet werden, daß es jedenfalls nicht verpflichtet sei, Bestimmungen einer Richtlinie, die nicht oder nicht angemessen in nationales Recht umgesetzt worden sei, unmittelbar anzuwenden, wenn diese Bestimmungen der Richtlinie Verpflichtungen zu Lasten der Bürger begründeten.

#### B — Zur dritten Frage

Die *niederländische Regierung* schließt nicht aus, daß sich das Gericht bei Fehlen einer klaren und genauen innerstaatlichen Rechtsvorschrift bei seiner Auslegung einer so vagen Bestimmung unter anderem vom Inhalt einer anwendbaren Bestimmung einer Richtlinie leiten lassen könne, selbst wenn diese nicht fristgemäß in innerstaatliches Recht

umgesetzt worden sei. Eine solche Bestimmung könne für das Gericht sicherlich ein für die Auslegung nützliches zusätzliches Element darstellen.

2. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* ist der Auffassung, bei der Auslegung von Bestimmungen, die die Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht zum Gegenstand hätten, müsse sich das nationale Gericht bei der Auslegung einer innerstaatlichen Vorschrift von den Bestimmungen der anwendbaren Richtlinie leiten lassen. Sie verweist hierzu auf das Urteil des Gerichtshofes vom 10. April 1984 in der Rechtssache 14/83 (von Colson und Kamann, Slg. 1984, 1891). Zwar müsse das innerstaatliche Gericht dem zur Durchführung der Richtlinie erlassenen Gesetz soweit wie möglich eine den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechende Auslegung geben, auch wenn diese keine unmittelbaren Wirkungen entfalte; beim völligen Fehlen von Durchführungsmaßnahmen sei dies jedoch nicht möglich. Die Regierung des Vereinigten Königreichs schlägt dem Gerichtshof daher vor, die dritte Frage folgendermaßen zu beantworten:

„Bei der Auslegung einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift darf sich das innerstaatliche Gericht nicht von der allgemeinen Zielsetzung einer anwendbaren Richtlinie leiten lassen, wenn in dem betreffenden Mitgliedstaat keine Maßnahmen zur Durchführung dieser Richtlinie erlassen worden sind.“

3. Die *Kommission* trägt vor, einerseits enthalte eine Richtlinie im allgemeinen keine Bestimmungen, die unmittelbar an die Gerichte gerichtet seien. Es handele sich höchstens um Bestimmungen, die die Gerichte unmittelbar anzuwenden hätten. Eine solche unmittelbare Anwendung komme nicht in Frage, wenn es um Verpflichtungen zu Lasten der Bürger gehe. Andererseits schließe dies nicht die Möglichkeit aus, daß das innerstaatliche Gericht bei der Auslegung ei-

ner innerstaatlichen Vorschrift Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, die keine unmittelbare Wirkung entfalteten, berücksichtigte oder sich von ihnen leiten lasse.

Die dritte Frage sei demnach folgendermaßen zu beantworten:

„Bei der Auslegung einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift kann sich das innerstaatliche Gericht von den Bestimmungen einer Richtlinie leiten lassen, die in dem betreffenden Bereich nicht unmittelbar anwendbar sind; es besteht jedoch keine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, die ihn hierzu verpflichtet.“

#### C — Zur vierten Frage

1. Die *niederländische Regierung* führt aus, vor Ablauf der Durchführungsfrist könne die Richtlinie keine Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsordnung haben. Sie verweist hierzu auf das Urteil vom 5. April 1979 in der Rechtssache 184/78 (Ratti, Slg. 1979, 1629).

2. Die *italienische Regierung* trägt vor, die Frage sei in dem Sinne zu lösen, daß dem einzelnen keine Verbote entgegengehalten werden könnten, die in noch nicht in innerstaatliches Recht umgesetzten Richtlinien enthalten seien.

3. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* ist der Auffassung, im vorliegenden Fall mache es für die Beantwortung der ersten drei Fragen keinen Unterschied, ob die für den Mitgliedstaat geltende Frist für die Anpassung der innerstaatlichen Vorschriften zu

dem maßgeblichen Zeitpunkt noch nicht abgelaufen gewesen sei. Eine Richtlinie dieser Art könne erst nach ihrer Durchführung, ob vor oder nach Ablauf der Durchführungsfrist, Verpflichtungen für die einzelnen begründen. Die Regierung schlägt dem Gerichtshof demgemäß vor, die vierte Frage folgendermaßen zu beantworten:

„Nein, es macht für die Beantwortung der ersten, zweiten und dritten Frage keinen Unterschied, ob die für den Mitgliedstaat geltende Frist für die Anpassung der innerstaatlichen Vorschriften zu dem maßgeblichen Zeitpunkt noch nicht abgelaufen war.“

4. Die *Kommission* ist der Ansicht, da die Richtlinie auf keinen Fall unmittelbare Verpflichtungen zu Lasten der Bürger begründe, sei es offensichtlich unerheblich, ob die Durchführungsfrist schon abgelaufen sei. Gleiches gelte für die Frage, ob sich ein innerstaatliches Gericht bei der Auslegung einer Vorschrift des innerstaatlichen Rechts von den Bestimmungen einer Richtlinie leiten lassen könne.

Die Kommission schlägt dem Gerichtshof demgemäß vor, die vierte Frage folgendermaßen zu beantworten:

„Es ist für die Beantwortung der obigen Fragen unerheblich, ob die Frist für die Anpassung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften an die Richtlinie zu dem maßgeblichen Zeitpunkt abgelaufen war.“

O. Due  
Berichterstatter