

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)  
8 oktober 1987 \*

In zaak 80/86,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Arrondissementsrechtbank te Arnhem, in de aldaar dienende strafzaak tegen

**Kolpinghuis Nijmegen BV**, te Nijmegen,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn 80/777 van de Raad van 15 juli 1980 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), met name ten aanzien van de werking van deze richtlijn vóór haar omzetting in nationaal recht,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: O. Due, kamerpresident, G. C. Rodríguez Iglesias, T. Koopmans, K. Bahlmann en C. Kakouris, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo  
griffier: D. Louterman, administrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

- de Nederlandse regering, tijdens de schriftelijke behandeling vertegenwoordigd door I. Verkade, secretaris-generaal, en ter terechtzitting door haar gemachtigde G. M. Borchardt,
- de Britse regering, tijdens de schriftelijke behandeling vertegenwoordigd door haar gemachtigde S. J. Hay, en ter terechtzitting door H. L. Purse, Assistant solicitor,

\* Procestaal: Nederlands.

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door L. Ferrari Bravo, hoofd van de dienst Diplomatieke geschillen, als gemachtigde, bijgestaan door M. Conti, avvocato dello stato,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, tijdens de schriftelijke behandeling vertegenwoordigd door A. Haagsma, lid van de juridische dienst, als gemachtigde, ter terechtzitting vervangen door haar juridisch adviseur R. C. Fischer als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting en ten gevolge op de mondelinge behandeling op 3 februari 1987,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 maart 1987,

het navolgende

### Arrest

- 1 Bij beschikking van 3 februari 1986, ingekomen ten Hove op 14 maart daaraanvolgend, heeft de Arrondissementsrechtbank te Arnhem krachtens artikel 177 EEG-Verdrag vier prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van het gemeenschapsrecht ten aanzien van de werking van een richtlijn in het nationale recht van een Lid-Staat die nog niet de maatregelen heeft vastgesteld die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze richtlijn.
- 2 Deze vragen zijn gesteld in het kader van een strafvervolging die is ingesteld tegen een onderneming die een café exploiteert, wegens het ten verkoop of ter aflevering in voorraad hebben van een drank die door haar „mineraalwater” werd genoemd, doch was samengesteld uit leidingwater en koolzuur. Deze onderneming wordt een overtreding van artikel 2 van de Keuringsverordening van de gemeente Nijmegen ten laste gelegd, volgens hetwelk het verboden is, voor de handel en menselijke consumptie bestemde waar die ondeugdelijk van samenstelling is, ten verkoop of ter aflevering in voorraad te hebben.

- 3 Voor de politierechter beriep de Officier van Justitie zich onder meer op richtlijn 80/777 van de Raad van 15 juli 1980 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). De richtlijn bepaalt onder meer, dat de Lid-Staten de nodige maatregelen moeten treffen, opdat alleen het uit de bodem van een Lid-Staat gewonnen water dat door de verantwoordelijke autoriteit van die staat wordt erkend als natuurlijk mineraalwater dat voldoet aan het bepaalde in bijlage I, deel I, van deze richtlijn, als natuurlijk mineraalwater in de handel kan worden gebracht. Aan deze bepaling van de richtlijn had vier jaar na kennisgeving van de richtlijn, dat wil zeggen op 17 juli 1984, uitvoering moeten worden gegeven, doch de Nederlandse wetgeving is eerst per 8 augustus 1985 aangepast, terwijl de aan verdachte in het hoofdgeding ten laste gelegde feiten zich op 7 augustus 1984 hebben voorgedaan.
- 4 In deze omstandigheden heeft de Arrondissementsrechtbank het Hof de navolgende vragen gesteld:
- „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 ?”
- 5 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, de betrokken communautaire en nationale regelingen en de bij het Hof ingediende opmerkingen

wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hieronder slechts weergegeven, voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

### De eerste twee vragen

- 6 In de eerste twee vragen gaat het erom, of de bepalingen van een richtlijn die in de betrokken Lid-Staat nog niet in nationaal recht is omgezet, als zodanig kunnen worden toegepast.
- 7 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof (met name het arrest van 19 januari 1982, zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, blz. 53) in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, particulieren gerechtigd zijn om hierop een beroep te doen tegenover de staat, wanneer deze hetzij verzuimt de richtlijn binnen de gestelde termijnen in nationaal recht om te zetten, hetzij dit op onjuiste wijze doet.
- 8 Deze rechtspraak is gegrond op de overweging, dat het onverenigbaar zou zijn met de dwingende werking die in artikel 189 EEG-Verdrag aan de richtlijn wordt toegekend, om principieel uit te sluiten dat de daarbij opgelegde verplichting door betroffen personen kan worden ingeroepen. Hieraan heeft het Hof de gevolgtrekking verbonden, dat een Lid-Staat die de door de richtlijn voorgeschreven uitvoeringsmaatregelen niet tijdig heeft getroffen, het feit dat hij zijn uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen, niet aan particulieren kan tegenwerpen.
- 9 In zijn arrest van 26 februari 1986 (zaak 152/84, Marshall, Jurispr. 1986, blz. 723) heeft het Hof evenwel met nadruk gesteld, dat volgens artikel 189 EEG-Verdrag het dwingende karakter van een richtlijn — waarop de mogelijkheid om er voor de nationale rechter beroep op te doen, is gebaseerd — slechts bestaat ten aanzien van „elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is”. Hieruit volgt, dat een richtlijn uit zichzelf geen verplichtingen aan particulieren kan opleggen en dat een bepaling van een richtlijn als zodanig niet voor een nationale rechterlijke instantie tegen een particulier kan worden ingeroepen.

- 10 Op de eerste twee prejudiciële vragen dient derhalve te worden geantwoord, dat een nationale overheid zich niet ten laste van een particulier op een bepaling van een richtlijn kan beroepen, ten aanzien waarvan de noodzakelijke omzetting in nationaal recht nog niet heeft plaatsgevonden.

### De derde vraag

- 11 De derde vraag strekt ertoe te vernemen, in hoeverre de nationale rechter bij de uitlegging van een voorschrift van zijn nationale recht met een richtlijn mag rekening houden als uitleggingsgegevens.
- 12 Zoals het Hof in zijn arrest van 10 april 1984 (zaak 14/83, Von Colson en Kamann, Jurispr. 1984, blz. 1891) heeft gepreciseerd, gelden de uit de richtlijn voortvloeiende verplichting van de Lid-Staten om het daarmee beoogde doel te verwezenlijken, alsook de verplichting van de Lid-Staten krachtens artikel 5 EEG-Verdrag om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, voor alle met overheidsgezag beklede instanties in de Lid-Staten, en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties. Daaruit volgt, dat de nationale rechter bij de toepassing van het nationale recht, en met name van de bepalingen van een speciaal ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde wet, zijn nationale recht moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, ten einde het in artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag bedoelde resultaat te bereiken.
- 13 Deze verplichting van de nationale rechter om bij de uitlegging van de ter zake dienende voorschriften van zijn nationale recht te rade te gaan met de inhoud van de richtlijn, vindt evenwel haar begrenzing in de algemene rechtsbeginselen die deel uitmaken van het gemeenschapsrecht, en met name in het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van terugwerkende kracht. In zijn arrest van 11 juni 1987 (zaak 14/86, strafzaak tegen X, Jurispr. 1987, blz. 2545) heeft het Hof dan ook voor recht verklaard, dat een richtlijn niet uit zichzelf en onafhankelijk van een door een Lid-Staat ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde nationale wet bepalend kan zijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die in strijd met haar bepalingen handelen, noch deze aansprakelijkheid kan verzwaren.

- 14 Op de derde prejudiciële vraag dient derhalve te worden geantwoord, dat de nationale rechter van een Lid-Staat bij de toepassing van zijn nationale wetgeving deze wetgeving moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, ten einde het in artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag bedoelde resultaat te bereiken, doch dat een richtlijn niet uit zichzelf en onafhankelijk van een ter uitvoering ervan vastgestelde wet bepalend kan zijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die in strijd met haar bepalingen handelen.

#### De vierde vraag

- 15 De vraag of voor een nationale rechter op de bepalingen van een richtlijn als zodanig beroep kan worden gedaan, rijst slechts indien de betrokken Lid-Staat de richtlijn niet binnen de gestelde termijnen of op onjuiste wijze in nationaal recht heeft omgezet. Op de eerste twee vragen is ontkennend geantwoord. Dit antwoord op deze vragen zou evenwel niet anders zijn uitgevallen, indien de voor de Lid-Staat geldende termijn van de verplichting tot aanpassing van een nationale wetgeving op de relevante datum nog niet was verstreken. Ten aanzien van de derde vraag, betreffende de grenzen die het gemeenschapsrecht zou kunnen stellen aan de verplichting of de bevoegdheid van de nationale rechter om de voorschriften van zijn nationale recht in het licht van de richtlijn uit te leggen, maakt het geen verschil of de termijn voor omzetting al dan niet is verstreken.
- 16 Op de vierde prejudiciële vraag dient derhalve te worden geantwoord, dat het voor de hiervoor bij de beantwoording van de vragen gegeven oplossingen geen verschil uitmaakt, of de voor de Lid-Staat geldende termijn van de verplichting tot aanpassing van de nationale wetgeving op de relevante datum nog niet was verstreken.

#### Kosten

- 17 De kosten, door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, en door de regeringen van het Koninkrijk der Nederlanden, de Italiaanse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

verklaart voor recht:

- 1) Een nationale overheid kan zich niet ten laste van een particulier op een bepaling van een richtlijn beroepen, ten aanzien waarvan de noodzakelijke omzetting in nationaal recht nog niet heeft plaatsgevonden.
- 2) Bij de toepassing van zijn nationale wetgeving moet de nationale rechter van een Lid-Staat deze wetgeving uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, ten einde het in artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag bedoelde resultaat te bereiken, doch een richtlijn kan niet uit zichzelf en onafhankelijk van een ter uitvoering ervan vastgestelde wet bepalend zijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die in strijd met haar bepalingen handelen.
- 3) Voor de hiervoor bij de beantwoording van de vragen gegeven oplossingen maakt het geen verschil uit, of de voor de Lid-Staat geldende termijn van de verplichting tot aanpassing van de nationale wetgeving op de relevante datum nog niet was verstreken.

Due

Rodríguez Iglesias

Koopmans

Bahlmann

Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 oktober 1987.

De griffier

De president van de Zesde kamer

P. Heim

O. Due