CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 25 OKTOBER 1978 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In artikel 2 van 's Raads richtlijn nr. 74/562/EEG van 12 november 1974 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal personenvervoer over de weg worden de voorwaarden opgesomd waaraan natuurlijke personen of ondernemingen die dat beroep wensen uit te oefenen, moeten voldoen. In de onderhavige zaak gaat het enkel om de voorwaarde genoemd in lid 1, sub a, van dat artikel, te weten dat de aspirant-vervoerder betrouwbaar moet zijn.

Op 11 november 1974 kreeg de heer Delkvist van de bevoegde Deense instanties zijn eerste vergunning voor personenvervoer over de weg (categorie toerisme); deze vergunning liep af op 30 november 1976. Toen hij evenwel de verlenging ervan aanvroeg, werd hem deze door de Deense Rijkscommissie voor het busvervoer (Landsnaevnet for Omnibuskørsel) geweigerd, op grond dat hij (Delkvist) herhaaldelijk was veroordeeld wegens strafbare feiten die ernstige vrees opleverden voor misbruik van zijn positie als ondernemer van personenvervoer.

Volgens § 78 van het Deense Wetboek van strafrecht brengt een strafrechtelijke veroordeling niet automatisch het verlies van burgerlijke rechten mee of het verbod tot uitoefening van bepaalde beroepen waarvoor een officiële vergunning is vereist.

De ontzetting uit deze rechten moet uitdrukkelijk worden uitgesproken, hetzij in het strafvonnis zelf, hetzij bij een latere rechterlijke beslissing in het geval de bevoegde administratieve instantie de afgifte van een beroepsvergunning heeft geweigerd en de rechter van mening is dat de gepleegde delicten grond opleveren voor ernstige vrees dat de veroordeelde misbruik zal maken van het beroep dat hij wenst uit te oefenen.

In casu heeft het Byret te Kopenhagen, waarbij Delkvist beroep heeft ingesteld tegen de weigering zijn vergunning voor toeristenvervoer te verlengen, vastgesteld dat betrokkene sinds 1945 wegens tal van strafbare feiten is veroordeeld en, meer inzonderheid, zich vanaf 2 november 1977 in voorarrest bevond wegens diefstal met inbraak in zomerhuisjes, welke misdrijven hij heeft bekend.

Alvorens evenwel artikel 78 van het Strafwetboek op Delkvist toe te passen, achtte de Deense rechter het noodzakelijk het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag enkele prejudiciële vragen te stellen.

De eerste van deze vragen overschrijdt ons inziens wel bijzonder ver het kader van het voor de nationale rechter aanhangige geschil. Zij luidt namelijk, of 's Raads richtlijn van 12 november 1974 in zijn geheel wettig en geldig is. Maar de enige bepalingen van deze richtlijn, die uitlegging behoeven, zijn zoals wij zullen zien, enerzijds artikel 2, lid 1, sub a — betreffende het betrouwbaarheidsvereiste —, en anderzijds artikel 4, lid 1, volgens hetwelk „natuurlijke personen en ondernemingen die aantonen dat zij, vóór 1 januari 1978, in een Lid-Staat krachtens een nationale regeling zijn gemachtigd het beroep van ondernemer van nationaal en/of internationaal personenvervoer over de weg uit te oefenen, zijn vrijgesteld van de verplichting *aan te tonen* dat zij, naargelang van het geval, aan het bepaalde in artikel 2 voldoen", en met name dus aan de eis van betrouwbaarheid.

1 — Vertaald uit het Frans.

Dit vooropgesteld, zijn wij met de Commissie van mening dat de Raad bij de vaststelling van de richtlijn volstrekt wettig en regelmatig en in overeenstemming met artikel 75 van het Verdrag heeft gehandeld. De geldigheid van de richtlijn wordt trouwens door geen der partijen betwist.

De rechter a quo vraagt verder of de richtlijn rechtstreeks bindend is voor de Deense rechterlijke instanties, en van toepassing op de betrekkingen tussen een Deens onderdaan en een Deense overheidsinstantie.

Volgens artikel 189, derde alinea, is een richtlijn „verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, *doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen*". Dit beginsel heeft U er echter niet van weerhouden aan sommige richtlijnen — of althans aan sommige bepalingen daarvan — rechtstreekse werking toe te kennen, wanneer daarbij aan de particulieren subjectieve rechten worden toegekend die voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen en door deze moeten worden gehandhaafd. In deze zin onder meer het arrest van 4 december 1974 (Van Duyn, Jurispr. 1974, blz. 1337).

In casu evenwel willen wij vooreerst opmerken dat de bepaling van richtlijn nr. 74/562, waarom het thans hoofdzakelijk gaat, de particulieren geen recht toekent, doch hun veeleer een verplichting oplegt.

Zonder vooruit te lopen op de oplossing die het Hof aan het probleem zal geven ingeval die verplichting een autonome communautaire inhoud zou hebben, moeten wij in elk geval constateren dat de voorwaarde van *betrouwbaarheid*, die artikel 2, lid 1, van de richtlijn aan aspirant-vervoerders stelt, nergens in de gemeenschapstekst nauwkeurig is omschreven. Integendeel, ingevolge lid 2 van hetzelfde artikel „stelt in afwachting van een latere coördinatie elke Lid-Staat vast aan welke bepalingen de aanvrager en, in voorkomend geval, de in lid 1 bedoelde natuurlijke personen ter zake van betrouwbaarheid moeten voldoen".

Uit deze bepaling blijkt duidelijk dat de Raad het aan de afzonderlijke Lid-Staten heeft willen overlaten het betrouwbaarheidsvereiste te omschrijven; tot de vaststelling van coördinatievoorschriften kunnen de desbetreffende criteria en procedures dus van staat tot staat verschillen.

Ofschoon de richtlijn dus stellig op het onderhavige geval van toepassing is — de tweede vraag van de nationale rechter — , volgt uit het voorgaande dat artikel 2, lid 1, ervan geen invloed heeft gehad en ook niet kon hebben op de Deense wettelijke regeling inzake de ontzetting uit bepaalde rechten, zoals die is neergelegd in § 78, leden 2 en 3, van het Wetboek van strafrecht.

Met andere woorden, het is de bevoegde Deense rechter die aan de hand van die bepalingen heeft te beoordelen of de gepleegde delicten ernstige vrees kunnen opleveren voor misbruik, door betrokkene, van het beroep van ondernemer van personenvervoer over de weg.

In zoverre, en welke ook de bijzonderheden van dit stelsel zijn, delen wij de opvatting van de Nederlandse regering: het doel van de gemeenschapsvoorschriften terzake — verordeningen of richtlijnen — is de harmonisatie van de voorwaarden voor toelating tot en de uitoefening van bepaalde beroepen, zoals dit onder meer het geval is op het gebied van het vervoer.

Die voorschriften raken echter niet aan de strafwetgeving van de Lid-Staten, ingevolge waarvan de strafrechter bij een veroordeling eventueel tevens een aanvullende of bijkomende straf kan opleggen bestaande in het verbod een bepaald beroep uit te oefenen.

Wat de vierde vraag van de rechter a quo betreft, menen wij niet dat het stelsel van § 78 van het Wetboek van strafrecht de nationale rechter ten deze een ruimere beoordelingsvrijheid laat dan ingevolge de richtlijn — zij het ook slechts voorlopig — aan de Lid-Staten toekomt.

De „negatieve formulering" van § 78, dat wil zeggen dat ontzetting uit het recht een gereglementeerd beroep uit te oefenen, enkel mogelijk is indien de gepleegde delicten grond opleveren voor ernstige vrees voor misbruik van de beroepsuitoefening door de betrokkene, lijkt ons niet in strijd met de bepaling van de gemeenschapsrichtlijn ter zake van de betrouwbaarheid.

Weliswaar hebben wij hier te doen met een liberale regeling, die in de eerste plaats de resocialisering beoogt van delinquenten waarvan men aanneemt dat zij zich zullen beteren, maar de richtlijn sluit een dergelijke regeling geenszins uit.

Vervolgens wordt gevraagd of er in casu grond is voor toepassing van de overgangsbepalingen van artikel 4, lid 1, van de richtlijn, luidende:

„Natuurlijke personen en ondernemingen die aantonen dat zij, vóór 1 januari 1978, in een Lid-Staat krachtens een nationale regeling zijn gemachtigd het beroep van ondernemer van . . . personenvervoer over de weg uit te oefenen, zijn vrijgesteld van *de verplichting aan te tonen* dat zij, naargelang van het geval, aan het bepaalde in artikel 2 voldoen."

Deze bepaling, die de „verworven rechten" van vervoerondernemers beoogt te beschermen in geval toepassing van de richtlijn in een bepaalde Lid-Staat tot strengere voorwaarden voor de beroepsuitoefening zou leiden, moet ons inziens echter niet aldus worden opgevat, dat de vervoerders die vroeger al een vergunning hadden, nu niet meer aan het betrouwbaarheidsvereiste van artikel 2, lid 1, zouden hoeven te voldoen. Deze personen zijn ontslagen van de verplichting zelf het bewijs daarvan te leveren, maar dit wil niet zeggen dat de bevoegde instanties niet ambtshalve — en onder rechterlijk toezicht — zouden mogen nagaan of aan dat vereiste is voldaan. Artikel 4, lid 1, moet immers worden gelezen in verband met artikel 5, lid 2, volgens hetwelk „de Lid-Staten erop toezien dat de bevoegde autoriteiten de machtiging tot uitoefening van het beroep van ondernemer van personenvervoer intrekken *wanneer zij vaststellen* dat niet meer wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 2, lid 1 . . ." (onder meer het betrouwbaarheidsvereiste genoemd sub a van lid 1).

Wanneer dus de weigering van de Deense administratieve instanties om Delkvists vergunning te verlengen, aan de controle van de rechter wordt onderworpen, kan deze ten aanzien van de belanghebbende toepassing geven aan het bepaalde in § 78 van het Deense Wetboek van strafrecht.

Wij concluderen dat het Hof verklare voor recht:

1. Bij het onderzoek van de zaak zijn geen elementen aan het licht gekomen welke de geldigheid van 's Raads richtlijn nr. 74/562 van 12 november 1974 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal personenvervoer over de weg zouden kunnen aantasten.

2. Het bepaalde in artikel 2, lid 1, sub a, van genoemde richtlijn ontbeert rechtstreekse werking in de rechtsbetrekkingen tussen de Lid-Staten en hun onderdanen.

3. Artikel 2, lid 1, sub a, en lid 2, van genoemde richtlijn kan niet leiden tot wijziging of afschaffing van § 78, lid 2, van het Deense Wetboek van

strafrecht, volgens hetwelk de ontzetting uit bepaalde rechten enkel kan worden uitgesproken indien de begane strafbare feiten grond opleveren voor ernstige vrees voor misbruik van de beroepsuitoefening door betrokkene. Deze bepaling van het Deense Wetboek van strafrecht moet worden geacht overeen te komen met het betrouwbaarheidsvereiste dat de Lid-Staten moeten stellen aan hun onderdanen die een machtiging tot het uitoefenen van het beroep van ondernemer van personenvervoer over de weg aanvragen, in de zin van artikel 2, lid 2, sub a, van 's Raads richtlijn nr. 74/562.

4. Ingevolge artikel 4, lid 1, van deze richtlijn zijn personen die vóór 1 januari 1978 waren gemachtigd het beroep van ondernemer van personenvervoer over de weg uit te oefenen, vrijgesteld van de verplichting zelf aan te tonen dat zij aan het betrouwbaarheidsvereiste van artikel 2, lid 1, sub a, van de richtlijn voldoen. Krachtens artikel 5, lid 2, evenwel staat het aan de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten ambtshalve en op grondslag van de toepasselijke nationale wetgeving te onderzoeken of daadwerkelijk aan dat vereiste wordt voldaan.