# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. B. ELMER van 14 maart 1996 *

## Inleiding

1. In de onderhavige zaak heeft de Pretura circondariale di Vicenza het Hof drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de richtlijnen 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd [1] (hierna: „richtlijn aquatisch milieu"), en 83/513/EEG van de Raad van 26 september 1983 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium [2] (hierna: „cadmiumrichtlijn").

## De relevante bepalingen van gemeenschapsrecht

2. De richtlijn aquatisch milieu maakt onderscheid tussen twee categorieën van gevaarlijke stoffen, vermeld in enkele aan de richtlijn gehechte lijsten. Lijst I omvat stoffen die bijzonder gevaarlijk zijn voor het aquatisch milieu, onder meer wegens hun toxiciteit, persistentie en bio-accumulatie, waaronder cadmium, dat in punt 6 van die lijst wordt genoemd. Aan de verontreiniging door lozing van deze stoffen moet een einde worden gemaakt.

3. Ter bereiking van dit doel voert de richtlijn aquatisch milieu een stelsel in, dat voor de lozing van in de lijst genoemde stoffen een voorafgaande machtiging van de bevoegde autoriteit van de betrokken Lid-Staat vereist. Volgens artikel 3 van de richtlijn aquatisch milieu moeten de lozingsvergunningen voor onder lijst I vallende stoffen emissienormen bevatten en preciseren binnen welke termijn de lozingen mogen worden verricht. Voor bestaande lozingen moet de vergunning bovendien de termijn bepalen waarbinnen aan de gestelde voorwaarden moet worden voldaan.

4. Artikel 6 van de richtlijn aquatisch milieu bepaalt, dat de Raad grenswaarden voor de emissienormen voor de verschillende onder lijst I vallende gevaarlijke stoffen vaststelt, alsook kwaliteitsdoelstellingen voor het aquatisch milieu dat aan lozingen van in die lijst genoemde stoffen is blootgesteld. Bovendien moet de Raad grenzen vaststellen voor de termijnen waarbinnen moet worden

* Oorspronkelijke taal: Deens.

1 — PB 1976, L 129, blz. 23.

2 — PB 1983, L 291, blz. 1.

voldaan aan de voorwaarden die in vergunningen voor reeds bestaande lozingen zijn opgenomen.

5. Onder verwijzing naar artikel 6 van de richtlijn aquatisch milieu heeft de Raad de cadmiumrichtlijn vastgesteld, die grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium bevat. De grenswaarden en de termijn waarbinnen zij in acht moeten worden genomen, zijn neergelegd in bijlage I bij de cadmiumrichtlijn. Die bijlage stelt voor de verschillende bedrijfstakken verschillende grenswaarden vast. Uit de voetnoten 1 en 7 bij die bijlage blijkt echter, dat voor de bedrijfstakken die niet in de tabel zijn opgenomen, grenswaarden zo nodig door de Raad op een later tijdstip worden vastgesteld. Intussen stellen de Lid-Staten autonoom emissienormen voor cadmiumlozingen vast overeenkomstig het bepaalde in de richtlijn aquatisch milieu. Deze normen mogen niet minder streng zijn dan de best vergelijkbare grenswaarde in de bijlage.

6. Volgens artikel 6 van de cadmiumrichtlijn treffen de Lid-Staten de maatregelen die nodig zijn om binnen twee jaar na kennisgeving van de richtlijn, dus uiterlijk op 24 oktober 1985, hieraan te voldoen.

## De nationale regeling

7. Overeenkomstig wet nr. 428 van 29 december 1990 houdende bepalingen tot nakoming van de verplichtingen die voor Italië uit het lidmaatschap van de Europese Gemeenschap voortvloeien (communautaire wet voor 1990), heeft de Italiaanse regering besluitwet nr. 133 van 27 januari 1992 betreffende industriële lozingen van gevaarlijke stoffen in het water vastgesteld. Die besluitwet is onder meer bedoeld om uitvoering te geven aan de richtlijn aquatisch milieu en de cadmiumrichtlijn en is volgens artikel 1 van toepassing op alle lozingen van gevaarlijke stoffen die behoren tot de groepen van stoffen genoemd in bijlage A, waaronder cadmium. Bijlage B bij de besluitwet bevat de grenswaarden van de emissienormen voor bepaalde types ondernemingen.

8. Volgens de artikelen 6 en 7 van de besluitwet moet de vergunning voor het lozen van gevaarlijke stoffen worden verkregen van de plaatselijke autoriteiten. In die artikelen wordt onderscheid gemaakt tussen nieuwe en bestaande bedrijven.

Voor nieuwe bedrijven verleent de bevoegde autoriteit de lozingsvergunning met inachtneming van de in bijlage B vastgestelde grenswaarden. Gaat het om stoffen waarvoor in bijlage B nog geen grenswaarden zijn vastgesteld, dan verlenen de autoriteiten de lozingsvergunning in overeenstemming met de grenswaarden die in een bijzondere wet zijn neergelegd.

Voor bestaande bedrijven verlenen de autoriteiten de lozingsvergunning wat de ondernemingen betreft waarvoor in bijlage B grenswaarden zijn vastgesteld. Wat de niet onder bijlage B vallende ondernemingen betreft, is de regeling die een voorafgaande lozingsvergunning voorschrijft, slechts van toepassing nadat de in artikel 2, lid 3, sub b, van de besluitwet bedoelde ministeriële besluiten inzake de grenswaarden zijn vastgesteld. Ten tijde van de feiten waren die ministeriële besluiten nog niet vastgesteld.

9. Artikel 18 noemt de straffen die bij overtreding van de bepalingen van de besluitwet van toepassing zijn.

De zaak voor de nationale rechter

10. L. Arcaro wordt ervan verdacht, de artikelen 5, 7 en 18 van de besluitwet te hebben overtreden door zonder vergunning cadmium te lozen in de rivier de Bacchiglione. Volgens de verstrekte inlichtingen is Arcaro eigenaar van een bestaand bedrijf, dat niet een van de bedrijven is waarvoor in bijlage B bij de besluitwet grenswaarden voor de lozingen zijn vastgesteld.

11. In de loop van het geding heeft Arcaro betoogd, dat zijn onderneming een bestaand bedrijf is, waarop het stelsel van voorafgaande vergunningen slechts van toepassing zal zijn nadat de in artikel 2, lid 3, sub b, van de besluitwet bedoelde ministeriële besluiten met grenswaarden voor dat type onderneming zijn vastgesteld. Toen de strafvervolging werd ingesteld, waren die besluiten nog niet vastgesteld.

12. De zaak is aanhangig bij de Pretura circondariale di Vicenza, die bij beschikking van 22 april 1995 de behandeling van de zaak heeft geschorst om het Hof prejudiciële vragen voor te leggen. Uit punt 8 van de verwijzingsbeschikking blijkt, dat volgens de verwijzende rechter op goede gronden kan worden betwijfeld of de Italiaanse regeling verenigbaar is met de gemeenschapsrichtlijnen. Dienaangaande merkt hij op, dat die bepalingen het merendeel van de bestaande bedrijven van het bij de besluitwet ingevoerde stelsel uitsluiten, en dat alle gemeenschapsrichtlijnen waaraan de besluitwet uitvoering beoogt te geven, duidelijk en onbetwistbaar een voorafgaande machtiging schijnen te verlangen. In dit verband haalt de nationale rechter artikel 1, lid 2, sub b, van de richtlijn aquatisch milieu en de cadmiumrichtlijn als voorbeeld aan.

## De prejudiciële vragen

13. Gelet op het voorgaande heeft de nationale rechter het Hof verzocht de navolgende vragen te beantwoorden:

„1) Is de in punt 8 van de onderhavige beschikking voorgestelde uitlegging van de gemeenschapsrichtlijnen waaraan besluitwet nr. 133/1992 uitvoering beoogt te geven, de juiste?

2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, impliceert een juiste uitlegging van de gemeenschapsregeling dan, dat de gemeenschapsbepalingen rechtstreeks kunnen worden toegepast en dat de nationale bepalingen die daarmee niet in overeenstemming zijn, tegelijkertijd buiten toepassing kunnen worden gelaten, ook al kan dit bezwarend zijn voor de burger?

3) Indien vraag 2 ontkennend wordt beantwoord, welk ander middel kan dan volgens een juiste uitlegging van het gemeenschapsrecht worden aangewend om de nationale bepalingen die niet in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht, uit de nationale rechtsorde te bannen wanneer de rechtstreekse toepassing van de gemeenschapsbepalingen bezwarend kan zijn voor de burger?"

## De eerste vraag

14. De eerste vraag is zeer ruim geformuleerd, aangezien de verwijzende rechter het heeft over de verenigbaarheid van „de bepalingen van besluitwet nr. 133/1992 met alle gemeenschapsrichtlijnen waaraan het uitvoering beoogt te geven" en hij sommige bepalingen van de richtlijn aquatisch milieu en de cadmiumrichtlijn slechts „als voorbeeld" aanhaalt. Aangezien echter uit de verwijzingsbeschikking in haar geheel blijkt, dat de uitlegging van die twee richtlijnen relevant is in de onderhavige zaak, ben ik van mening dat het Hof zich in zijn antwoorden op de gestelde vragen tot die twee richtlijnen moet beperken.

15. Bovendien volgt uit vaste rechtspraak, dat het Hof in een prejudiciële zaak niet bevoegd is uitspraak te doen over de verenigbaarheid van een nationale bepaling met het gemeenschapsrecht. Het kan de nationale rechter echter wel alle elementen verschaffen die dienstig zijn voor de uitlegging van het gemeenschapsrecht, teneinde hem in staat te stellen die verenigbaarheid in de bij hem aanhangige zaak te beoordelen. [3] Er zijn dus termen aanwezig om de eerste vraag te herformuleren.

3 — Zie laatstelijk arrest van 30 november 1995 (zaak C-55/94, Gebhard, Jurispr. 1995, blz. I-4165, r. o. 19).

16. Met zijn eerste vraag wil de nationale rechter in wezen van het Hof vernemen, of de relevante bepalingen van de richtlijn aquatisch milieu en de cadmiumrichtlijn aldus moeten worden uitgelegd, dat cadmiumlozingen, ongeacht of zij afkomstig zijn van nieuwe dan wel van reeds bestaande bedrijven, slechts mogen worden verricht wanneer de bevoegde autoriteit van de betrokken Lid-Staat daarvoor een voorafgaande vergunning heeft verleend.

17. Volgens de Commissie moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. De Commissie deed de Italiaanse regering op 25 juli 1993 een aanmaningsbrief toekomen, waarin zij als haar mening te kennen gaf, dat de richtlijn aquatisch milieu en de cadmiumrichtlijn niet kunnen worden geacht door het betrokken wetsbesluit correct in Italiaans recht te zijn omgezet. Tijdens vergaderingen met de Italiaanse autoriteiten heeft de Commissie haar standpunt verder uitgewerkt. Toen de Commissie van de Italiaanse autoriteiten geen antwoord op de tijdens die vergaderingen geformuleerde kritiek ontving, besloot zij in december 1995 de Italiaanse regering een aanvullende aanmaningsbrief te sturen.

18. De Italiaanse regering heeft in de onderhavige zaak geen opmerkingen ingediend.

19. Ik zou erop willen wijzen, dat het volgens de zesde considerans van de richtlijn aquatisch milieu

„ter waarborging van een doelmatige bescherming van het aquatisch milieu in de Gemeenschap, nodig is een eerste lijst, lijst I genaamd, op te stellen (...); dat elke lozing van deze stoffen onderworpen moet zijn aan een voorafgaande vergunning, waarin de emissienormen worden vastgesteld".

20. Artikel 3, lid 1, van de richtlijn aquatisch milieu bepaalt ook, dat voor iedere lozing die een van de onder lijst I vallende stoffen kan bevatten, een voorafgaande vergunning nodig is, die wordt verleend door de bevoegde autoriteit van de betrokken Lid-Staat.

21. De cadmiumrichtlijn bevat in artikel 2, sub f en g, omschrijvingen van de begrippen „bestaand bedrijf" en „nieuw bedrijf". Dit onderscheid is echter enkel relevant voor artikel 3, lid 4, van die richtlijn, bepalende dat de Lid-Staten slechts lozingsvergunningen mogen verlenen voor nieuwe bedrijven, indien deze bedrijven normen toepassen die overeenstemmen met de beste beschikbare technische middelen.

Wat de richtlijn aquatisch milieu betreft, is het onderscheid tussen bestaande en nieuwe bedrijven enkel relevant voor de artikelen 3, lid 3, en 6, lid 4. Deze bepalingen regelen alleen, welke termijnen de autoriteiten kunnen bepalen voor de nakoming van de in lozingsvergunningen voor bestaande bedrijven gestelde voorwaarden.

22. Het onderscheid tussen nieuwe en bestaande bedrijven is dus enkel relevant voor de inhoud van de vergunning, maar niet voor het vergunningsvereiste zelf. Het door de richtlijn aquatisch milieu ingevoerde stelsel, dat voor de lozing van gevaarlijke stoffen een voorafgaande vergunning verlangt, geldt dus voor alle lozingen van die stoffen, ongeacht of zij van een nieuw dan wel van een bestaand bedrijf afkomstig zijn.

23. Volgens mij moet dus op de eerste vraag worden geantwoord, dat de richtlijn aquatisch milieu en de cadmiumrichtlijn aldus moeten worden uitgelegd, dat lozingen van cadmium, ongeacht of zij van een nieuw dan wel van een bestaand bedrijf afkomstig zijn, slechts mogen worden verricht indien de bevoegde autoriteit van de betrokken Lid-Staat daarvoor een vergunning heeft verleend.

## De tweede vraag

24. Met deze tweede vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of de bepalingen van de richtlijn aquatisch milieu en de cadmiumrichtlijn, die voor lozingen een voorafgaande vergunning vereisen, rechtstreekse werking hebben, ook al kan dit voor de betrokkenen bezwarend zijn.

25. Dienaangaande heeft de Commissie betoogd, dat de relevante bepalingen van die richtlijnen geen rechtstreekse werking hebben en dat zij, zolang zij niet in het nationale recht van een Lid-Staat zijn omgezet, niet kunnen worden toegepast ten detrimente van personen die zonder vergunning lozingen hebben verricht.

26. Opdat de vraag van de rechtstreekse werking van niet-omgezette bepalingen van richtlijnen zou kunnen rijzen, is volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist, dat die bepalingen inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig lijken te zijn. [4] Bijgevolg moet worden vastgesteld of de betrokken bepalingen aan die voorwaarden voldoen.

4 — Zie bij voorbeeld arrest van 19 januari 1982 (zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, blz. 53).

27. De richtlijn aquatisch milieu en de cadmiumrichtlijn bepalen, dat in iedere Lid-Staat een bevoegde autoriteit moet worden aangewezen, die lozingsvergunningen kan verlenen. Bij het verlenen van vergunningen moet de bevoegde autoriteit emissienormen voor de lozing van de betrokken stoffen in het aquatisch milieu vaststellen, met inachtneming van de grenswaarden die de Raad of de betrokken Lid-Staat hebben vastgesteld (artikelen 3, lid 2, en 5 van de richtlijn aquatisch milieu). Wat de lozingen van bestaande bedrijven betreft, bepaalt de bevoegde autoriteit, binnen de door de Raad aangegeven grenzen, een termijn waarbinnen aan de in de vergunning opgelegde voorwaarden moet worden voldaan (artikelen 3, lid 3, en 6, lid 4, van de richtlijn aquatisch milieu).

28. Volgens artikel 3, lid 3, van de cadmiumrichtlijn moeten de in de richtlijn aquatisch milieu bedoelde vergunningen voorschriften bevatten die ten minste even streng zijn als die welke in bijlage I bij de cadmiumrichtlijn zijn vastgesteld, uitgezonderd in de gevallen waarin een Lid-Staat, volgens een door de Raad vastgestelde controleprocedure, tegenover de Commissie kan aantonen dat de door de Raad vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen zijn bereikt en voortdurend worden gehandhaafd. Omgekeerd kan de bevoegde autoriteit in een vergunning strengere emissienormen vaststellen dan die van de Raad, wanneer dat noodzakelijk is om de beoogde kwaliteit te bereiken.

29. De bevoegde autoriteit beschikt dus over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij het verlenen van de lozingsvergunningen. Volgens mij zijn de bepalingen van de richtlijn aquatisch milieu en de cadmiumrichtlijn dus niet onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig om als bepalingen met rechtstreekse werking te kunnen worden beschouwd.

30. Daarbij komt, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof [5] een richtlijn uit zichzelf geen verplichtingen aan particulieren kan opleggen. Een richtlijn die door een Lid-Staat niet in nationaal recht is omgezet, kan volgens die rechtspraak uit zichzelf aan particulieren geen verplichtingen opleggen, hetzij tegenover andere particulieren, hetzij tegenover de Lid-Staat die de richtlijn niet heeft omgezet. Zo oordeelde het Hof in verband met een vraag over het opleggen van straffen wegens het overtreden van bepalingen van een richtlijn [6], 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".

5 — Zie laatstelijk arrest van 14 juli 1994 (zaak C-91/92, Faccini Dori, Jurispr. 1994, blz. I-3325, r. o. 20).

6 — Arrest van 8 oktober 1987 (zaak 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Jurispr. 1987, blz. 3969, r. o. 14).

31. In casu bestaat er geen aanleiding om die rechtspraak te herzien. Zoals gezegd, zijn de relevante bepalingen van de richtlijn aquatisch milieu en de cadmiumrichtlijn niet onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig om rechtstreekse werking te kunnen hebben. Reeds om deze reden moet op de vraag worden geantwoord, dat de bepalingen van beide richtlijnen, die voorschrijven dat een ieder die cadmiumlozingen verricht, daarvoor een vergunning moet aanvragen en verkrijgen, niet uit zichzelf en onafhankelijk van een ter uitvoering ervan vastgestelde interne wettelijke regeling van een Lid-Staat tot gevolg kunnen hebben, dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor het overtreden van die bepalingen wordt beperkt of verzwaard.

**De derde vraag**

32. Met de derde vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen hoe de nationale bepalingen die niet in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht, uit de nationale rechtsorde kunnen worden gebannen.

33. De Commissie heeft het Hof in overweging gegeven, op deze vraag te antwoorden, dat „het aan de nationale rechter staat, het in de zaak toepasselijke nationale recht zoveel mogelijk uit te leggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, evenwel met inachtneming van het beginsel, dat wanneer de bepalingen van de richtlijn niet in nationaal recht zijn omgezet, een dergelijke uitlegging niet tot gevolg mag hebben dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de vervolgde persoon wordt vastgesteld of verzwaard".

34. Het komt mij voor, dat de nationale rechter in de onderhavige zaak eigenlijk wel weet wat op de tweede vraag moet worden geantwoord, namelijk dat de bepalingen van de twee richtlijnen niet uit zichzelf en onafhankelijk van een ter uitvoering ervan vastgestelde interne wettelijke regeling tot gevolg kunnen hebben, dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor het overtreden van die bepalingen wordt beperkt of verzwaard. De vraag moet derhalve aldus worden begrepen, dat zij ertoe strekt te vernemen, wat rechters kunnen doen om het nationale recht in overeenstemming te brengen met het gemeenschapsrecht.

35. Het is voor een nationale rechter natuurlijk niet erg bevredigend, te moeten vaststellen, eventueel na zich met vragen over de uitlegging van de relevante gemeenschapsbepalingen tot het Hof te hebben gewend, dat de nationale regeling niet in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht en dat het praktisch gevolg van het vonnis dat hij zal moeten wijzen, is, dat het milieu door gevaarlijke stoffen kan worden vervuild, omdat de nationale regeling zich niet houdt aan de grenzen die de bepalingen van gemeenschapsrecht beogen in te voeren.

Het is dus heel begrijpelijk, dat de nationale rechter in een dergelijke situatie vraagt, over welke mogelijkheden hij beschikt om ertoe bij te dragen, dat de wetgeving van de Lid-Staat in overeenstemming wordt gebracht met het gemeenschapsrecht.

36. De rechters hebben tot taak het geldende recht te bepalen en in overeenstemming daarmee vonnis te wijzen. De vaststelling van nationale wetgeving, onder meer tot omzetting van een richtlijn, komt daarentegen toe aan de politieke autoriteiten van de betrokken Lid-Staat. Het kan zijn, dat in de verschillende Lid-Staten uiteenlopende regels en tradities bestaan in verband met de vraag, of en in hoeverre rechters de aandacht van de pers en de politieke organen kunnen vestigen op de rechtssituatie die in hun vonnissen wordt vastgesteld. Het gemeenschapsrecht bevat dienaangaande echter geen regels en beperkt dus niet de mogelijkheden die de nationale rechters zouden hebben krachtens het nationale recht en de tradities in de afzonderlijke Lid-Staten.

37. Het enige middel waarover de nationale rechters krachtens het gemeenschapsrecht beschikken om tegenstrijdigheden tussen het nationale recht en het gemeenschapsrecht te vermijden in gevallen waarin een niet tijdig omgezette richtlijn geen rechtstreekse werking heeft, is de door de Commissie in haar opmerkingen voor het Hof genoemde uitleggingsregel.

38. Het Hof heeft immers geoordeeld [7],

„dat elke nationale rechter bij de uitlegging en toepassing van het nationale recht ervan moet uitgaan, dat de staat de bedoeling heeft gehad ten volle uitvoering te geven aan de uit de betrokken richtlijn voortvloeiende verplichtingen. Zoals het Hof overwoog (...), moet bij de toepassing van het nationale recht, ongeacht of het daarbij gaat om bepalingen die dateren van eerdere of latere datum dan de richtlijn, de nationale rechter dit zoveel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, ten einde het hiermee beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag te voldoen."

39. In die rechtspraak preciseerde het Hof, dat bedoelde uitleggingsregel „zoveel mogelijk" moet worden gebruikt om nationale bepalingen in overeenstemming met het gemeenschapsrecht uit te leggen. Die uitleggingsregel kan daarentegen niet worden gebruikt om nationale bepalingen als het ware te herformuleren. Anders zou, langs een omweg en in strijd met artikel 189, rechtstreekse werking worden verleend aan bepalingen van richtlijnen die aan particulieren verplichtingen opleggen.

40. Zijn de bewoordingen van de nationale regel dus voor tweeërlei uitlegging vatbaar,

7 — Zie, onder meer, arrest van 16 december 1993 (zaak C-334/92, Wagner Miret, Jurispr. 1993, blz. I-6911, r. o. 20) en arrest Faccini Dori (reeds aangehaald, r. o. 26).

dan moet de nationale rechter de uitlegging kiezen die het nationale recht in harmonie brengt met het gemeenschapsrecht. Laten de bewoordingen van de wet daarentegen geen ruimte voor uitlegging, bij voorbeeld wanneer de wet duidelijk A zegt, dan kan de uitleggingsregel niet worden gebruikt om in strijd met de bewoordingen van de wet te concluderen dat deze laatste B zegt, ook al is B (en niet A) in overeenstemming met het gemeenschapsrecht.

41. Het komt mij voor, dat de Commissie, bij het door haar voorgestelde antwoord van het Hof op deze vraag, is uitgegaan van een ruime interpretatie van de uitleggingsregel, die een zekere steun vond in het arrest van het Hof in de zaak Marleasing en vooral in de Deense versie ervan, waar de woorden „zoveel mogelijk" ontbreken. [8] De Commissie geeft immers in overweging, in verband met de uitleggingsregel te verklaren, dat de nationale rechter evenwel „rekening moet houden met het beginsel, dat wanneer de bepalingen van de richtlijn niet in nationaal recht zijn omgezet, een dergelijke uitlegging niet tot gevolg mag hebben dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de vervolgde persoon wordt vastgesteld of verzwaard". Deze precisering zou volgens mij noodzakelijk zijn, wanneer de uitleggingsregel inderdaad zou zeggen dat de nationale bepaling door middel van een „uitlegging" in overeenstemming moet worden gebracht met de niet tijdig omgezette richtlijn, zelfs indien geen twijfel bestaat omtrent de uitlegging van de betrokken nationale bepaling. Een dergelijke „uitlegging" contra legem zou immers de inhoud van de bepaling die overtreders met een straf bedreigt, volledig wijzigen, en de door de Commissie aangebrachte precisering zou dan noodzakelijk zijn om de inachtneming van de beginselen nullum crimen sine lege en nulla poena sine lege te verzekeren.

42. Zoals gezegd, maakt de uitleggingsregel het echter niet mogelijk, de nationale bepaling contra legem uit te leggen. Hij maakt het enkel mogelijk, de bepalingen te harmoniseren wanneer de nationale bepaling ruimte laat voor interpretatie. De door de Commissie aangebrachte precisering is dus niet noodzakelijk.

43. Niet alleen is zij niet noodzakelijk, maar zij is ook inopportuun, voor zover zij tot inmenging in de strafwetgeving van de Lid-Staten zou leiden. Of voor de uitlegging van een bepaling die overtreders met straf bedreigt, naar een verplichting van gemeenschapsrecht, dan wel naar andere uitleggingsgegevens wordt verwezen, zou irrelevant moeten zijn. Men kan zich natuurlijk voorstellen, dat de verdachte heeft gedwaald ten aanzien van de wijze waarop de betrokken bepaling moet worden uitgelegd. Dit is echter geen onbekend fenomeen in het strafrecht van de Lid-Staten, en in het stelsel van het Verdrag staat het aan de nationale wetgever, te bepalen welk het strafrechtelijk belang van een dergelijke dwaling is. Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht is enkel vereist, dat de regelingen van de Lid-Staten geen verschillend belang toekennen aan rechtsdwalingen die tot het

8 — Arrest van 13 november 1990 (zaak C-106/89, Marleasing, Jurispr. 1990, blz. I-4135).

overtreden van zuiver nationale bepalingen, en rechtsdwalingen die tot het overtreden van bepalingen tot omzetting van gemeenschapsregels leiden. [9]

44. Mitsdien geef ik het Hof in overweging op de derde vraag te antwoorden, dat elke nationale rechter bij de uitlegging en toepassing van het nationale recht ervan moet uitgaan, dat de staat de bedoeling heeft gehad ten volle uitvoering te geven aan de uit de betrokken richtlijn voortvloeiende verplichtingen. Bij de toepassing van het nationale recht, ongeacht of het daarbij gaat om bepalingen die dateren van eerdere of latere datum dan de richtlijn, moet de nationale rechter dit zoveel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, teneinde het hiermee beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 189, derde alinea, EG-Verdrag te voldoen.

## Conclusie

45. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, en richtlijn 83/513/EEG van de Raad van 26 september 1983 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium, moeten aldus worden uitgelegd, dat lozingen van cadmium, ongeacht of zij van een nieuw dan wel van een bestaand bedrijf afkomstig zijn, slechts mogen worden verricht indien de bevoegde autoriteit van de betrokken Lid-Staat daarvoor een vergunning heeft verleend.

2) De bepalingen van de richtlijnen 76/464 en 83/513, die voorschrijven dat een ieder die cadmiumlozingen verricht, daarvoor een vergunning moet aanvragen en verkrijgen, kunnen niet uit zichzelf en onafhankelijk van een ter uitvoering ervan vastgestelde interne wettelijke regeling van een Lid-Staat tot gevolg hebben, dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor het overtreden van die bepalingen wordt beperkt of verzwaard.

9 — Zie in dit verband, bij voorbeeld, arresten van 21 september 1989 (zaak 68/88, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1989, blz. 2965), 10 juli 1990 (zaak C-326/88, Hansen, Jurispr. 1990, blz. I-2911) en 26 oktober 1995 (zaak C-36/94, Siesse, Jurispr. 1995, blz. I-3573).

3) Bij de uitlegging en toepassing van het nationale recht moet elke nationale rechter ervan uitgaan, dat de staat de bedoeling heeft gehad ten volle uitvoering te geven aan de uit de betrokken richtlijn voortvloeiende verplichtingen. Bij de toepassing van het nationale recht, ongeacht of het daarbij gaat om bepalingen die dateren van eerdere of latere datum dan de richtlijn, moet de nationale rechter dit zoveel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, teneinde het hiermee beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 189, derde alinea, EG-Verdrag te voldoen."