CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 8 MAART 1978 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Uit verschillen tussen de nationale bepalingen die het in de handel brengen of het gebruik van bepaalde goederen afhankelijk stellen van het voldoen aan technische vereisten, kunnen belemmeringen voor het handelsverkeer binnen de Gemeenschap voortvloeien. Voor de opheffing dezer belemmeringen zijn gemeenschapsrichtlijnen vastgesteld.

In het onderhavige geval gaat het om gemeenschapsmaatregelen met betrekking tot meetinstrumenten.

Daartoe stelde de Raad op 26 juli 1971 een algemene kaderrichtlijn vast „inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende voor meetmiddelen en metrologische controlemethoden geldende algemene bepalingen" (nr. 71/316, PB nr. L 202 van 6. 9. 1971, blz. 1). Hierbij worden hoofdzakelijk de bepalingen met betrekking tot de controle van meetinstrumenten vóór het in de handel brengen geharmoniseerd; voorzien zijn een „EEG-modelgoedkeuring" en een „eerste EEG-ijk" voor nieuwe instrumenten. Van belang is voorts dat een teken wordt aangebracht dat door alle Lid-Staten moet worden erkend en waardoor het instrument in het vrije goederenverkeer kan worden gebracht.

Daarnaast bestaan er bijzondere richtlijnen voor bepaalde categorieën meetinstrumenten. In casu gaat het om richtlijn nr. 71/347/EEG van de Raad van 12 oktober 1971 „betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de meting van het natuurgewicht van granen" (PB nr. L 239 van 25. 10. 1971, blz. 1). In de eerste plaats werd bij deze richtlijn een standaard vastgesteld, omdat in Frankrijk en de Bondsrepubliek Duitsland verschillende bepalingen bestonden en ook de praktijk van de andere Lid-Staten niet uniform was. Het is het in artikel 2 omschreven EEG-natuurgewicht dat de verhouding van de in kilogrammen uitgedrukte kwantiteit tot het in hectoliters uitgedrukte volume aanduidt; deze verhouding wordt voor een willekeurige graansoort door meting met een instrument en volgens een met de voorschriften van de richtlijn overeenkomende methode vastgesteld. Het is een belangrijk element bij de bepaling van de interventieprijs en speelt ook een rol in de graanhandel. Ingevolge artikel 4 van de richtlijn mag namelijk de benaming EEG-natuurgewicht in de handel slechts worden gebruikt voor granen waarvan de meting is geschied met instrumenten welke voldoen aan de in de richtlijn gestelde eisen; tevens wordt bepaald dat de aanduiding van het natuurgewicht bij graan dat wordt verhandeld tussen de Lid-Staten, slechts kan gebeuren in het EEG-natuurgewicht. In de tweede plaats gaat het om de opheffing van belemmeringen van het vrije goederenverkeer van meetinstrumenten ter bepaling van het natuurgewicht. Dergelijke meetinstrumenten moeten volgens artikel 5 van de richtlijn voldoen aan de bepalingen van bijlage II, zij zijn onderworpen aan de EEG-modelgoedkeuring en de eerste EEG-ijk en moeten zijn voorzien van de EEG-merken en -tekens. Daarna mogen de Lid-Staten ingevolge artikel 6 het in de handel brengen of het in gebruik nemen van dergelijke meetinstrumenten niet weigeren, verbieden of beperken. De daartoe noodzakelijke nationale bepalingen moesten krachtens artikel 7 van de richtlijn binnen 18 maanden na kennisgeving van de richtlijn, derhalve

1 — Vertaald uit het Duits.

uiterlijk op 15 april 1973, worden ingevoerd.

Het staat vast dat het Koninkrijk der Nederlanden niet binnen de gestelde termijn aan deze verplichting heeft voldaan. Daarom heeft de Commissie bij brief van 14 februari 1975, waarin de Nederlandse regering in de gelegenheid werd gesteld binnen een termijn van een maand opmerkingen te maken, een procedure ingevolge artikel 169 EEG-Verdrag ingeleid.

Daarop deelde de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland op 7 april 1975 mee, dat het oorspronkelijk in de bedoeling lag de richtlijn op grond van een Benelux-overeenkomst van 11 maart 1970 en een wijzigingsprotocol van 16 maart 1971, derhalve door middel van een rechtstreeks en eenvormig voor de Benelux-staten geldend protocol uit te voeren. Dit kon echter niet worden gerealiseerd omdat na de bekrachtiging van de overeenkomst door Nederland in november 1972 een ratificatie in België en Luxemburg achterwege was gebleven en ook in 1975 nog geen zicht was verkregen op het tijdstip waarop de ratificatie zou plaatsvinden. Daar anderzijds de Nederlandse IJkwet 1937 niet rechtstreeks de mogelijkheid bood tot een zuiver nationale uitvoering van de richtlijn, zou eerst tot een wijziging van deze IJkwet moeten worden overgegaan. Daartoe had men inmiddels besloten en een desbetreffend ontwerp zou op korte termijn aan de Ministerraad worden voorgelegd.

Op 22 december 1975 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies in de zin van artikel 169 EEG-Verdrag uit, waarin onder meer de niet-uitvoering van de richtlijn werd gelaakt en een termijn van een maand werd verleend om gevolg te geven aan het advies.

Bij brief van de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland van 22 januari 1976 werd daarop meegedeeld, dat het bijgevoegde ontwerp tot wijziging van de Nederlandse IJkwet waarin bijzondere bepalingen voor de uitvoering van de richtlijn waren opgenomen, spoedig aan het Parlement zou worden aangeboden. Voorts werd de Commissie bij brief van 27 juli 1976 in kennis gesteld dat op 2 juni 1976 een wet tot wijziging van de IJkwet was aangenomen en daarmee de noodzakelijke bevoegdheid voor de uitvoering van de richtlijn tot stand was gebracht. Besluiten ter uitvoering van de richtlijn waren in voorbereiding; wel was hiervoor — ook met het oog op andere EEG-richtlijnen — nog een algemeen uitvoeringsbesluit naar Nederlands recht nodig, namelijk het zogenaamde algemeen EEG-IJkbesluit. Ten slotte werd de Commissie nog in een brief van 21 april 1977 over de verdere ontwikkeling geïnformeerd en werd haar het ontwerp van een algemeen EEG-IJkbesluit toegezonden op grond waarvan dan de uitvoeringsbesluiten betreffende de in casu relevante richtlijn zouden worden vastgesteld.

Daar hiermee echter nog onduidelijk bleef wanneer het in Nederland inderdaad tot de toepassing van de volgens de richtlijn van 12 oktober 1971 vereiste voorschriften zou komen, stelde de Commissie op 28 juni 1977 beroep in bij het Hof. In haar verzoekschrift concludeert zij dat het den Hove behage vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige bepalingen in te voeren om te voldoen aan het bepaalde in 's Raads richtlijn van 12 oktober 1971, een krachtens het Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen.

De stand van zaken is thans dat de wet van 2 juni 1976 op 1 januari 1978 in werking is getreden en dat het ontwerp voor het algemeen EEG-IJkbesluit eind november 1977 bij de Ministerraad is ingediend. Andere noodzakelijke werkzaamheden, met name wat betreft de meeteenheden, zijn zoals werd verzekerd, vrijwel afgerond en men rekent er op dat alle ingevolge de genoemde richtlijn vereiste maatregelen medio 1978 zijn getroffen.

Het is derhalve duidelijk dat de in de richtlijn van 12 oktober 1971 gestelde termijn verstreken is, zonder dat Nederlandse bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld, en het staat ook buiten kijf, dat zelfs thans nog de Nederlandse rechtstoestand niet voldoet aan de verplichtingen van de genoemde richtlijn. Gelet op de rechtspraak inzake dergelijke gevallen, volgens welke vaststaat dat richtlijnen de Lid-Staten binden en dat ter voorkoming van uiteenlopende rechtssituaties de in de richtlijnen gestelde termijnen in acht moeten worden genomen (vergelijk bijvoorbeeld zaken 52/75, Commissie van de Europese Gemeenschapen t. Italiaanse Republiek, arrest van 26 februari 1976, Jurispr. 1976, blz. 277 en 10/76, Commissie van de Europese Gemeenschappen t. Italiaanse Republiek, arrest van 22 september 1976, Jurispr. 1976, blz. 1359) dringt zich derhalve de conclusie op, dat het verzoek van de Commissie moet worden toegewezen.

Deze opvatting wordt echter door de Nederlandse regering kennelijk niet zonder meer gedeeld, en daarom is het voor een volledige oplossing van het geval noodzakelijk, in te gaan op de weren van de Nederlandse regering.

1. Zo is de Nederlandse regering van mening dat de noodzaak van het beroep in de zin van een drukmiddel kan worden betwijfeld. Van belang is namelijk dat zij niet is blijven stilzitten; zij heeft daarentegen de procedure ter uitvoering van de richtlijn in gang gezet en zet deze ook voortvarend door. Bovendien is de Commissie daarover, zoals uit de brieven van de Nederlandse regering van 7 april 1975, 22 januari 1976, 27 juli 1976 en 21 april 1977 kan worden afgeleid, wel dergelijk op de hoogte gesteld.

Hiermee wordt echter over het hoofd gezien dat de Commissie niet hoeft te bewijzen dat zij belang heeft bij de aanvang van een procedure ex artikel 169 EEG-Verdrag. Beslissend is of de betrokken Lid-Staat het verzoek van de Commissie binnen de in het advies gestelde termijn is nagekomen. Het kan eventueel nog van belang zijn, welke ontwikkeling zich op dit tijdstip voor de Commissie aftekent en of te onderkennen valt dat in de naaste toekomst een toepassing van de voorschriften waarop werd aangedrongen volgt.

In dit verband spreken de feiten in de onderhavige zaak echter voor zich. In feite had de Nederlandse regering in december 1975/januari 1976 nog niet eens de eerste stap gezet ter uitvoering van de richtlijn die in drie fasen zou moeten plaatsvinden. De wijziging van de IJkwet werd eerst op 2 juni 1976 aangenomen en trad op 1 januari 1978 in kracht. Van de tweede fase, de vaststelling van een algemeen uitvoeringsbesluit (algemeen EEG-ijkbesluit) weten wij dat een desbetreffend ontwerp eind november 1977 bij de Ministerraad is ingediend. Het is blijkbaar nog niet in werking getreden, zoals ook speciale uitvoeringsbesluiten voor de richtlijn — de derde fase — nog niet tot stand gekomen zijn en het tijdstip van de inwerkingtreding daarvan zelfs thans nog niet met zekerheid is te voorzien.

Hoe men bij deze stand van zaken en ten aanzien van een richtlijn die uiterlijk op 15 april 1973 had moeten worden uitgevoerd, wil bestrijden dat de Commissie een klachtrecht heeft, kan ik werkelijk niet inzien.

2. Door de Nederlandse regering werd voorts gewezen op de ingevolge de rechtstoestand — met name volgens het Nederlandse recht — noodzakelijk langdurige procedure ter uitvoering van de richtlijn. Zo had men eerst getracht een oplossing te bereiken in het kader van de genoemde Benelux-overeenkomst die echter wegens het ontbreken van ratificatie in België en Luxemburg niet kon slagen. Bij de zuiver nationale uitvoering die vervolgens werd aangevangen, moest er rekening mee worden gehouden dat zij als het ware een driefa-

senprogramma vereisten, namelijk eerst een wijziging van de IJkwet, dan op grond daarvan de vaststelling van een kaderbesluit dat ook voor andere richtlijnen kon gelden en aansluitend eerst de vaststelling van bijzondere uitvoeringsbesluiten. Bovendien zou niet mogen worden vergeten dat niet alle richtlijnen met het oog op de in het begin genoemde kaderrichtlijn van de Raad van 26 juli 1971 op even gemakkelijke wijze zouden kunnen worden uitgevoerd.

Ook dit vormt naar mijn overtuiging echter geen rechtvaardigingsgrond.

— Wat de Benelux-overeenkomst betreft werd niet betoogd dat deze eenzijdige nationale maatregelen uitsluit; en inderdaad werd ook, zoals wij ten processe hebben vernomen, de betrokken richtlijn intussen door België en Luxemburg uitgevoerd. Gaat men er echter van uit dat het raadzaam kon voorkomen zich eerst in te spannen om een oplossing in het kader van deze overeenkomst te bereiken, dan nog moet men erkennen dat dit geenszins zo tijdrovend kon zijn dat eerst eind 1975 aanleiding bestond een andere weg tot uitvoering van de richtlijn te kiezen.

— Voor zover de Nederlandse regering zich voorts erop beroept, dat de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor de speciale richtlijn van 12 oktober 1971 wegens de algemene kaderrichtlijn van 26 juli 1971 bijzonder moeilijk was, ontbreekt hiervoor een degelijke motivering. Bovendien mag worden aangenomen dat hiermee bij de vaststelling van de richtlijn — en wel met eenparigheid van stemmen — rekening werd gehouden. Wanneer een termijn van 18 maanden ter uitvoering is gesteld, dan moet dit alle betrokkenen wel voldoende hebben geleken voor de vaststelling van de noodzakelijke nationale bepalingen op dit gebied. Bovendien had een eventuele vergissing op dit punt gecorrigeerd kunnen worden met een verzoek tot verlenging van de termijn.

— Wat betreft de volgens het Nederlandse recht te kiezen methode in drie fasen heeft de Commissie ten slotte vooral en terecht erop gewezen dat een Lid-Staat volgens 's Hofs rechtspraak zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming der verplichtingen en de niet-inachtneming der termijnen van het gemeenschapsrecht niet op nationale voorschriften of praktijken mag beroepen (vergelijk bij voorbeeld zaak 30/72, Commissie van de Europese Gemeenschapen t. Italiaanse Republiek, arrest van 8 februari 1973, Jurispr. 1973, blz. 161). Bovendien lijkt het twijfelachtig of een zo omslachtige methode inderdaad onvermijdelijk is en of niet tot de wijziging van de IJkwet een ad hoc-verordening ter uitvoering van de richtlijn had kunnen worden vastgesteld. Zo schijnt de Nederlandse regering in elk geval bij andere richtlijnen te hebben gehandeld, en dergelijke voorlopige maatregelen zouden — als ik het goed heb begrepen — naar Nederlandse opvatting ook tot de ratificatie van de Benelux-overeenkomst mogelijk zijn gewest. Niet in de laatste plaats is in dit verband echter van belang dat zelfs dan wanneer rechtens geen andere weg tot uitvoering van de richtlijn in aanmerking kwam, moet worden aangenomen dat ook een zo omslachtige methode, wanneer daarmee tijdig was begonnen, lang voor het uitbrengen van het advies van de Commissie en het verstrijken van de daarin gestelde termijn had kunnen worden afgesloten.

3. Ten slotte behoeft nog slechts op een derde door de Nederlandse regering opgeworpen kwestie te worden ingegaan. Betoogd wordt dat het naar geldende rechtspraak er op aankomt, of de niet-uitvoering van een richtlijn discriminaties ten gevolge heeft; aan de inachtneming van gestelde termijnen zou slechts daarom waarde worden gehecht, omdat alleen zo de doeltreffende werking van communautaire maatregelen is gewaarborgd. Met betrekking tot de in casu relevante richtlijn van de Raad zou

echter moeten worden vastgesteld, dat het ontbreken van de betrokken uitvoeringsbepalingen in Nederland geen nadelige invloed op de gemeenschappelijke markt heeft.

Volgens de Nederlandse regering is dit in de eerste plaats zo, omdat er op het door de richtlijn bestreken gebied geen overheidsvoorschriften zijn die discriminaties in het handelsverkeer in de Gemeenschap kunnen veroorzaken. In feite wordt door de Nederlandse autoriteiten het in de handel brengen of het in gebruik nemen van meetinstrumenten, dienende tot het bepalen van het EEG-natuurgewicht, niet geweigerd; in Nederland worden deze instrumenten niet geproduceerd en tot dusver is in elk geval geen overeenkomstig verzoek tot goedkeuring ingediend.

Van een nadelige invloed op de werking van de gemeenschappelijke markt zou in de tweede plaats geen sprake zijn, omdat een standaard zoals in de richtlijn voorzien, in Nederland reeds sinds lang wordt gehanteerd. De Koninklijke Vereniging „Het Comité van Graanhandelaren" waarbij de Nederlandse graanhandel is aangesloten, beschikt over een dergelijk instrument en bepaalt in geval van geschillen en — op verzoek — in andere gevallen het natuurgewicht van het graan. Ook is in de aankoopvoorwaarden van het Nederlandse interventiebureau bepaald, dat de vaststelling van het natuurgewicht door de genoemde Koninklijke Vereniging wordt verricht.

Deze argumenten berusten mijns inziens eveneens op een fundamenteel misverstand. Naar mijn overtuiging kan de door de Nederlandse regering aangehaalde rechtspraak niet aldus worden uitgelegd dat het bij uitvoering van een gemeenschapsrichtlijn zou kunnen aankomen op de vraag of zonder de vereiste aanpassing van het nationale recht inderdaad discriminaties bestaan en of reeds vóór de uitvoering van de richtlijn ook zonder wettelijke regeling een toestand bestaat die in het algemeen overeenkomt met de door de richtlijn nagestreefde toestand. Richtlijnen zijn volgens het Verdrag — dit werd in de rechtspraak reeds herhaaldelijk beklemtoond — voor de Lid-Staten verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat. Zij maken derhalve een overeenkomstige wijziging van de rechtstoestand noodzakelijk, wanneer deze niet toch al volledig aan de richtlijn voldoet. In het onderhavige geval kan daarvan echter kennelijk geen sprake zijn, daar ook de Nederlandse regering — dat tonen de geschetste verreikende inspanningen — een wijziging van de rechtstoestand noodzakelijk acht. In een dergelijke situatie kan het er echter voor een procedure ingevolge artikel 169 EEG-Verdrag in feite slechts om gaan of de voor noodzakelijk gehouden wijzigingen van de rechtstoestand binnen de gestelde termijn plaatshebben; andere, op het werkelijke effect van de bestaande rechtstoestand betrekking hebbende overwegingen, lijken daarentegen volkomen irrelevant.

Afgezien daarvan kan men echter ook sterk betwijfelen, of zonder de aanpassing van de rechtstoestand geen nadelige invloed op de werking van de gemeenschappelijke markt valt te constateren of dat — wat mijns inziens volstaat — geen gevaar daarvoor bestaat.

Met betrekking tot de totstandbrenging van het vrije goederenverkeer voor door de richtlijn genoemde meetinstrumenten is het van belang dat naar Nederlands recht daarvoor geen keurings- en controlemethode is voorzien, dat het derhalve aan de administratieve infrastructuur, zoals de Commissie dit heeft genoemd, ontbreekt. Dit sluit uit, dat dergelijke instrumenten in Nederland worden vervaardigd en in andere Lid-Staten worden verkocht, tenzij — hetgeen echter als belemmering moet worden beschouwd — een keuring zoals in de richtlijn voorgeschreven, in een andere Lid-Staat plaatsvindt. De heersende rechtstoestand kan derhalve wel degelijk

de ontwikkeling van de vervaardiging van dergelijke instrumenten in Nederland benadelen, en er is derhalve zeker sprake van een relevante invloed op de werking van de gemeenschappelijke markt.

Wat anderzijds de EEG-standaard betreft, mag niet worden vergeten, dat ingevolge de richtlijn voor de intracommunautaire handel slechts het EEG-natuurgewicht kan worden gebruikt en dat de aanduiding „EEG-natuurgewicht" slechts is toegelaten voor graan dat gemeten wordt met instrumenten die voldoen aan de vereisten van de richtlijn en na keuring van een teken zijn voorzien. Hiervoor is uiteraard een duidelijke nationale regeling nodig en is het bestaan van een overeenkomstig nationaal handelsgebruik en de aanwezigheid van een dergelijk instrument bij de vereniging van graanhandelaren niet voldoende.

Ik ben derhalve van mening dat ook de opmerkingen van de Nederlandse regering betreffende de feitelijke invloed van de niet-aanpassing van haar nationale recht aan de voorschriften van de richtlijn geen genoegzame rechtvaardigingsgrond kunnen opleveren en de klacht niet ongegrond doen zijn.

Ik concludeer derhalve dat het verzoek van de Commissie gegrond is en dat het Hof van Justitie moet vaststellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige bepalingen in te voeren ter uitvoering van 's Raads richtlijn van 12 oktober 1971, een krachtens het Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen; voorts moet verweerder in de proceskosten worden verwezen.