CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 18 juni 1996 *

1. Het Hof heeft de onderhavige prejudiciële verzoeken van de Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino (Italië) en van de Giudice per le indagini preliminari (onderzoeksrechter) bij deze Pretura circondariale gevoegd.

2. De onderzoeksrechter heeft zijn verzoek subsidiair ingediend, alleen voor het geval het Hof het verzoek van het Openbaar ministerie niet-ontvankelijk acht.

De niet-ontvankelijkheid van de vragen van de Procura della Repubblica

3. Om te beginnen wijs ik erop, dat het Italiaanse Openbaar ministerie geen rechterlijke instantie in de zin van artikel 177 EG-Verdrag is en derhalve moeten de vragen die het in casu bij het Hof heeft voorgelegd, niet-ontvankelijk worden verklaard.

4. Het Hof heeft het begrip rechterlijke instantie in de zin van artikel 177 EG-Verdrag afgebakend en aangegeven aan welke criteria een dergelijk orgaan moet voldoen, zoals wettelijke oorsprong, permanent karakter, bindende rechtsmacht, uitspraak na een procedure op tegenspraak en toepassing van de regelen des rechts. Het Hof heeft die criteria aangevuld door in het bijzonder te wijzen op het vereiste van onafhankelijkheid, waaraan elke rechterlijke instantie moet voldoen. [1]

5. Een tijd lang heeft het Italiaanse Openbaar ministerie naast zijn eigenlijke taak als staatsorgaan, belast met de strafvordering [2], weliswaar taken vervuld die kenmerkend zijn voor een onderzoeksrechter, doch dit was niet het geval toen de prejudiciële vragen zijn voorgelegd (april 1995).

1 — Arresten van 27 april 1994 (zaak C-393/92, Almelo e. a., Jurispr. 1994, blz. I-1477, r. o. 21); 30 juni 1966 (zaak 61/65, Vaassen-Göbbels, Jurispr. 1966, blz. 258; 30 maart 1993 (zaak C-24/92, Corbiau, Jurispr. 1993, blz. 1-1277), en 21 april 1988 (zaak 338/85, Pardini, Jurispr. 1988, blz. 2041).

2 — Dat was het geval ten tijde van het arrest van 11 juni 1987 (zaak 14/86, strafzaak tegen X, Jurispr. 1987, blz. 2545). Toentertijd vervulde de Pretore zowel taken van Openbaar ministerie als van onderzoeksrechter. De Pretore was belast met het vooronderzoek als Openbaar ministerie en stelde bij een negatieve uitslag buiten vervolging in de plaats van de onderzoeksrechter. Daarom beschouwde het Hof de Pretore als een rechter die in een geding zoals dat waarin de in die zaak naar het Hof verwezen vragen waren gerezen, gelijktijdig de functie van Openbaar ministerie en van onderzoeksrechter vervult. Een prejudiciële verwijzing door de Pretore was dus ontvankelijk, „aangezien deze afkomstig is van een rechterlijke instantie die gehandeld heeft in het algemene kader van zijn opdracht om onafhankelijk en naar recht uitspraak te doen in zaken waarvoor de wet hem bevoegdheid verleent, ook al hebben bepaalde functies die hij in de desbetreffende procedure te vervullen heeft geen strikt rechterlijk karakter".

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

6. Thans is de Italiaanse Procura della Repubblica nog slechts een partij bij het strafgeding, die als overheidsorgaan de strafvervolging instelt. Zij beslecht dus niet geschillen doch maakt deze alleen bij de bevoegde rechter aanhangig.

7. Derhalve is in casu aan ten minste twee van de door het Hof gestelde vereisten voor de ontvankelijkheid van het prejudiciële verzoek niet voldaan:

a) de Procura della Repubblica is geen orgaan met bindende rechtsmacht, aangezien zij zelf geen rechterlijke instantie in strikte zin is;

b) de Procura della Repubblica doet geen uitspraak in een procedure op tegenspraak na de partijen te hebben gehoord, aangezien zij zelf partij is bij het geding.

8. In het vooronderzoek waarin de onderhavige prejudiciële vragen zijn gerezen, was de rol van het Openbaar ministerie blijkens de beschikking van de verwijzende rechter van 18 april 1995, dat het bij verzoekschrift van 11 april 1995 de rechter die als enige daarover kan beslissen, heeft verzocht een expertise te gelasten. [3]

9. Bij dit vooronderzoek speelt de Procura della Repubblica dus klaarblijkelijk de rol van een gewone partij die de rechter om een gerechtelijk vooronderzoek verzoekt. Deze taak heeft geen rechterlijk karakter, zodat degene die ze vervult, het Hof niet prejudiciële vragen kan stellen. [4]

10. De niet-ontvankelijkheidsverklaring van de prejudiciële vragen van het Openbaar ministerie zal overigens bijdragen tot verduidelijking van het begrip „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 177 van het Verdrag, dat het Hof in sommige gevallen misschien rigoureuzer zou moeten uitleggen. [5]

3 — In haar schriftelijke opmerkingen wijst de Commissie erop, dat het Openbaar ministerie en de persoon tegen wie een onderzoek wordt ingesteld, krachtens artikel 392 van het (Italiaanse) wetboek van strafvordering „de rechter kan verzoeken een deskundigenonderzoek of een schouw te gelasten omtrent personen, voorwerpen of plaatsen wier situatie onvermijdelijk aan wijziging onderhevig is".

4 — Evenmin kan het Italiaanse Openbaar ministerie, zoals de Italiaanse Corte costituzionale in zijn arrest van 9 april 1963 en in zijn beschikking van 22 januari 1979 heeft verklaard, de Corte costituzionale vragen over de verenigbaarheid van handelingen met de Grondwet stellen.

5 — Soms heeft het Hof prejudiciële verzoeken van administratieve instanties aanvaard, waarvan de onafhankelijkheid aan twijfel onderhevig was en waarvan de beslissingen vatbaar waren voor beroep voor echte rechterlijke instanties. Zo verklaarde het Hof in zijn arrest van 1 april 1993 (gevoegde zaken C-260/91 en C-261/91, Diversinte en Iberlacta, Jurispr. 1993, blz. I-1885) het prejudiciële verzoek van een Spaans Tribunal Económico Administrativo ontvankelijk, een administratief orgaan op fiscaal gebied, dat geen rechterlijke hoedanigheid bezat.

De vragen van de Giudice per le indagini preliminari

11. De vragen van de verwijzende rechter zijn gerezen in een tegen onbekenden ingesteld strafrechtelijk vooronderzoek dat volgde op het onderzoek door de inspecteurs van de plaatselijke Unità sanitaria van Turijn omtrent het beeldschermgebruik in de zetel van de vennootschap Telecom Italia.

12. Wegens vermoede overtredingen van de regeling betreffende de bescherming van de werknemers die beeldschermen gebruiken, verzocht het Italiaanse Openbaar ministerie de Giudice per le indagini preliminari voormeld gerechtelijk vooronderzoek in te leiden.

13. Alvorens zich uit te spreken over het verzoek van het Openbaar ministerie om een gerechtelijk vooronderzoek, acht de rechter het noodzakelijk na te gaan, of in casu sprake kan zijn van een strafbaar feit en met name van een overtreding van decreto legislativo nr. 626 [6] van 19 december 1994, en wel van de artikelen 50 tot en met 59 van titel V daarvan, betreffende het gebruik van beeldschermapparatuur.

14. Daarom achtte hij het dienstig, het Hof verschillende prejudiciële vragen te stellen over de uitlegging van richtlijn 90/270/EEG van de Raad van 29 mei 1990 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid met betrekking tot het werken met beeldschermapparatuur (vijfde bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 89/391/EEG) (hierna: „richtlijn"). [7]

15. De vragen van de rechter luiden als volgt:

„Met name de uitlegging van artikel 2, sub c, van de richtlijn — ‚iedere werknemer die gewoonlijk gedurende een aanzienlijk deel van zijn normale werktijd gebruik maakt van beeldschermapparatuur' — is van belang om uit te maken, of voormelde concrete gevallen al dan niet onder deze bepaling vallen (gebruik gedurende de gehele week, doch niet altijd vier opeenvolgende uren per dag, of gebruik gedurende meer dan vier opeenvolgende uren, doch niet de gehele week: bij voorbeeld meerdere uren na elkaar per dag gedurende de gehele week, op één dag na).

Gelet op artikel 55 van het decreto legislativo nr. 626, dat onder bepaalde voorwaarden periodieke medische controles verplicht stelt

6 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* nr. 265 van 12 november 1994, gewoon supplement nr. 141.

7 — PB 1990, L 156, blz. 14.

voor in aanmerking komende werknemers en voor werknemers boven de 45 jaar, en het specialistische onderzoeken enkel lijkt op te leggen na preventief medisch onderzoek en, op verzoek van de werknemer, na oftalmologisch onderzoek, en aangezien het Openbaar ministerie ook verzoekt om toetsing van de regelmatigheid van de rustpauzes en medische controles bij Telecom Italia, dient verder duidelijkheid te worden verkregen omtrent de draagwijdte van artikel 9, leden 1 en 2, van richtlijn 90/270/EEG om vervolgens te onderzoeken, of lid 1 een ‚passend onderzoek van ogen en van het gezichtsvermogen' voor alle dan wel voor bepaalde categorieën van werknemers voorschrijft (eventueel door aan te knopen bij de gegevens van de bevolkingsregisters), en of lid 2 een oftalmologisch onderzoek niet alleen na het preventief doch ook na het periodiek medisch onderzoek voorschrijft.

Gelet op de in het dossier opgenomen resultaten van het technisch onderzoek, die wijzen op mogelijke problemen bij de verlichting en het klimaat, zodat moet worden bezien of sprake is van een strafbaar feit, en waar volgens artikel 58 van het decreto legislativo de werkplekken alleen moeten voldoen aan de minimumvoorschriften van bijlage VII, dat slechts een punt 1 bevat en dus enkel de uitrusting lijkt te regelen, rijst ten slotte de vraag, of volgens de artikelen 4 en 5 van richtlijn 90/270/EEG alle werkplekken aan de voorschriften moeten worden aangepast (artikel 2, sub b), dan wel enkel die van werknemers in de zin van artikel 2, sub c, en in het bijzonder of die aanpassing geldt voor het bepaalde in de punten 2 en 3 van de bijlage bij de richtlijn (minimumvoorschriften — punt 2: omgeving; punt 3: interface computer/mens)."

De discrepantie tussen de richtlijn en de interne regeling waarbij de feiten strafbaar worden gesteld

16. De in casu toepasselijke interne regeling is decreto legislativo nr. 626 van 19 september 1994, waarbij naar luid van de verwijzingsbeschikking „richtlijn nr. 90/270/EEG wordt omgezet".

17. De richtlijn voldoet aan de vereisten van artikel 118 A van het Verdrag, krachtens hetwelk de Raad door middel van richtlijnen de minimumvoorschriften om de verbetering van met name het arbeidsmilieu te bevorderen moet vaststellen teneinde een hogere graad van bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te garanderen.

18. De richtlijn is namelijk een van de bijzondere richtlijnen in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van

de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van werknemers op het werk. [8]

19. Bij lezing van de vragen van de verwijzende rechter krijg ik de indruk, dat hij, enkele kennelijk tegenstrijdige verklaringen daargelaten, niet zozeer een uitlegging van de richtlijn wenst, dan wel de aandacht wil vestigen op de punten waarop het decreto legislativo van de richtlijn afwijkt, en derhalve wil laten vaststellen, wat de gevolgen van deze verschillen zijn.

20. De drie prejudiciële vragen gaan namelijk uit van een gemeenschappelijke premisse: de discrepanties tussen de richtlijn en het decreto legislativo, waarvan de bepalingen op de volgende punten gedeeltelijk verschillen:

a) het begrip „werknemer die gewoonlijk gebruik maakt van beeldschermapparatuur";

b) de draagwijdte van het onderzoek van de ogen en het gezichtsvermogen en de mate waarin dit onderzoek verplicht is;

c) de draagwijdte van de in de bijlage bij de richtlijn bedoelde minimumvoorschriften voor de werkplekken, waarop zij betrekking heeft.

21. Voor elk van deze drie punten zet de verwijzende rechter de toepasselijke nationale regels uiteen (te weten de artikelen 51, 55 en 58 van het decreto legislativo) om deze vervolgens te vergelijken met de bepalingen van de richtlijn.

22. Wat het eerste van de drie voormelde punten betreft, wordt in artikel 51, sub c, van het decreto legislativo het begrip werknemer in de zin van titel VI gedefinieerd als degene die „systematisch en gewoonlijk gebruik maakt van beeldschermapparatuur, gedurende ten minste vier opeenvolgende uren per dag, na aftrek van de pauzes bedoeld in artikel 54, en dat gedurende de gehele werkweek".

23. In artikel 2, sub c, van de richtlijn wordt „werknemer" gedefinieerd als „iedere werknemer in de zin van artikel 3, onder a, van richtlijn 89/391/EEG die gewoonlijk gedurende een aanzienlijk deel van zijn normale werktijd gebruik maakt van beeldschermapparatuur".

24. Uit de vergelijking van deze twee bepalingen blijkt, dat de „definitie" van

8 — PB 1989, L 183, blz. 1.

beschermd werknemer in de Italiaanse regeling restrictiever is dan in de gemeenschapsregeling. Het decreto legislativo sluit namelijk vele werknemers van de groep van „werknemers" in de zin van zijn titel VI — en dus van de daarin vastgestelde maatregelen ter bescherming van hun gezondheid — uit, die volgens de richtlijn wel deel zouden moeten uitmaken van deze categorie.

25. Dat geldt met name voor de werknemers die bij voorbeeld gedurende drie en een half uur per dag tijdens de gehele week gebruik maken van beeldschermapparatuur of gedurende meer dan vier uur per dag maar niet alle werkdagen.

26. Zoals de Commissie en de Oostenrijkse regering in hun schriftelijke opmerkingen beklemtoonden, moeten deze personen worden geacht binnen de werkingssfeer van de richtlijn te vallen, aangezien zij een belangrijk deel van hun werktijd voor beeldschermen doorbrengen. Volgens het decreto legislativo zijn de bij titel VI voorziene beschermingsmaatregelen evenwel niet op hen van toepassing, aangezien zij niet als werknemers in de zin van deze titel VI worden beschouwd.

27. Aangaande het tweede punt van de Italiaanse en de gemeenschapsregeling, te weten de gezondheidscontroles die de betrokken werknemers moeten ondergaan, schrijft artikel 55 van het decreto legislativo alleen periodieke medische controles voor ten behoeve van werknemers die „onder bepaalde voorwaarden daarvoor in aanmerking komen" en van werknemers boven de 45 jaar. Voorts „lijkt", zoals de rechter verklaart, deze bepaling specialistisch onderzoek enkel verplicht voor te schrijven na het preventief medisch onderzoek en wordt het oftalmologisch onderzoek enkel voorzien in gevallen waarin de werknemer daarom verzoekt wanneer hij een gezichtsverlies vermoedt dat door een arts is bevestigd.

28. Dienaangaande bepaalt artikel 9 van de richtlijn:

„1. De werknemers moeten:

— alvorens met het werken met een beeldscherm te beginnen, en

— daarna op gezette tijden, en

— wanneer zich gezichtsstoornissen voordoen die het gevolg kunnen zijn van het werken met een beeldscherm,

een passend onderzoek van de ogen en van het gezichtsvermogen kunnen ondergaan, uitgevoerd door iemand die de daartoe vereiste competentie bezit.

2. De werknemers moeten een oftalmologisch onderzoek kunnen ondergaan indien de resultaten van het in lid 1 bedoelde onderzoek zulks vereisen."

29. Ook hier zou de Italiaanse regeling de bij de richtlijn verlangde bescherming van de gezondheid beperken. Volgens de richtlijn hebben namelijk alle werknemers die binnen haar werkingssfeer vallen, recht op een periodiek onderzoek van de ogen en van het gezichtsvermogen, terwijl het decreto legislativo dit recht slechts aan bepaalde groepen van werknemers en niet aan allen verleent.

30. Wat ten slotte het derde punt betreft, de werkplekken moeten volgens artikel 58 van het decreto legislativo voldoen aan de minimumvoorschriften van bijlage VII, die slechts een enkel punt bevat en alleen regels stelt voor installaties en apparatuur met beeldschermen.

31. Wat dit aangaat, verlangt de richtlijn duidelijk, dat de werkgevers passende maatregelen nemen opdat de werkplekken aan de minimumvoorschriften van haar bijlage voldoen [9], niet alleen wat de apparatuur [10] (punt 1) maar ook wat de omgeving van de werkplek [11] (punt 2) en de interface computer/mens [12] (punt 3) betreft.

32. Evenals bij de andere punten van de regeling die ik reeds in het kort heb besproken, zou de richtlijn op dit punt strenger zijn dan het Italiaanse decreto legislativo dat ook hier het minimumniveau van de bij de richtlijn verlangde maatregelen ter bescherming van de gezondheid op de werkplek verlaagt.

33. Terwijl de richtlijn een aantal minimumvoorschriften bevat betreffende zowel de werkplekken zelf die met een beeldscherm zijn uitgerust, als hun omgeving en programmatuur, bevat het decreto legislativo alleen voorschriften betreffende de werkplekken en niet betreffende de twee andere aspecten. [13]

9 — Artikel 4 van de richtlijn betreft de werkplekken die na 31 december 1992 voor het eerst in gebruik zijn genomen en die van meet af aan aan de minimumvoorschriften van de bijlage moeten voldoen, terwijl artikel 5 de werkplekken betreft die op 31 december 1992 reeds in gebruik zijn en uiterlijk vier jaar na die datum aan de minimumvoorschriften van de bijlage moeten voldoen.

10 — Dit onderdeel bevat minimumvoorschriften betreffende het beeldscherm, het toetsenbord, de werktafel of het werkvlak en de werkstoel.

11 — Dit onderdeel van de bijlage bevat minimumvoorschriften betreffende bepaalde voorwaarden waaraan de omgeving van de werkplek moet voldoen, te weten de voorwaarden betreffende de ruimte, de verlichting, de verblinding en reflecties, het geluid, de warmte, de straling en de vochtigheid.

12 — Dit onderdeel van de bijlage bevat een aantal ergonomische voorschriften waarmee de werkgever rekening moet houden bij de uitwerking, de keuze, de aankoop en de wijziging van programmatuur, alsmede bij de definitie van de taken die het gebruik van beeldschermen meebrengen.

13 — Op dit verzuim is door S. Bertocco de aandacht gevestigd in haar werk *La sicurezza del lavoratore nelle fonti internazionali del lavoro. Il recipimento dalla direttiva CEE 89/391 nell'ordinamento nationale*, 1995, blz. 127, waarin zij stelt dat „het decreto legislativo betreffende de veiligheid een ingewikkeld en complex stelsel van normen is, dat wegens het warrige taalgebruik technisch gezien voor betwisting vatbaar is, hetgeen nog wordt verergerd door bepaalde grove vergissingen zoals het ontbreken van twee onderdelen in bijlage VII: a) de ergonomische voorschriften betreffende de werkomgeving en de voorschriften betreffende de interface computer/mens waaromtrent het tweede en het derde onderdeel van de bijlage bij richtlijn 90/270 een aantal regels bevat, zijn vergeten (...)".

34. Een en ander zou — zoals de verwijzende rechter bij het stellen van zijn vragen reeds aanvoelde — tot de slotsom moeten leiden, dat de richtlijn door de Italiaanse autoriteiten gebrekkig is omgezet en dat deze gebreken het door het gemeenschapsrecht vereiste minimumniveau van bescherming van de gezondheid van de werknemers verlagen. [14]

35. Zoals ik hierna zal betogen, is deze conclusie evenwel irrelevant in het kader van een strafgeding, waarin moet worden vastgesteld, of de betrokken werkgever strafrechtelijk aansprakelijk is wegens overtreding van de Italiaanse regeling, niet van de communautaire regeling.

36. De nationale rechters zijn bij uitsluiting bevoegd voor de uitlegging en de toepassing van het nationale recht. Zonder aan die bevoegdheid te willen raken, dient mijns inziens toch te worden gepreciseerd, dat de Italiaanse rechter niet, om te beslissen of er sprake is van het strafbare feit waarnaar, omdat dit werd vermoed, het vooronderzoek is ingesteld, rekening mag houden met voorschriften die niet in zijn eigen strafwetten voorkomen, wanneer deze voorschriften, zoals in casu, voor de gezondheid van de werknemers schadelijke gedragingen aan het licht brengen, die niet in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht, doch niet strafbaar zijn gesteld in het nationale recht.

37. Een Italiaans werkgever is immers niet strafbaar, wanneer hij geen beschermingsmaatregelen — bij voorbeeld wat het oogonderzoek of de minimumvoorschriften inzake de omgeving van de werkplek betreft — neemt ten behoeve van bepaalde werknemers op wie het begrip beschermde „werknemer" in de zin van de richtlijn van toepassing is, doch die op grond van het decreto legislativo van deze categorie zijn uitgesloten.

38. Een correcte toepassing van de richtlijn vereist ongetwijfeld, dat deze personen worden beschermd en dat de Italiaanse Staat die bescherming garandeert. Wanneer een bepaalde handeling van de werkgever op dit gebied naar nationaal recht niet als een strafbaar feit geldt, kan de toepassing of uitlegging van de richtlijn geen toereikende grond zijn om in dergelijke gevallen een strafsanctie op te leggen. [15]

39. Artikel 89 van het decreto legislativo stelt gevangenisstraffen en boeten op „overtreding van artikel 58" door werkgevers en

14 — Dit kan slechts met stelligheid worden gezegd, nadat naar behoren beroep wegens niet-nakoming tegen de Italiaanse Republiek is ingesteld (die niet was vertegenwoordigd in de onderhavige prejudiciële procedure). Volgens 's Hofs vaste rechtspraak is het Hof onbevoegd om in het kader van een procedure krachtens artikel 177 van het Verdrag het nationale recht aan het gemeenschapsrecht te toetsen.

15 — Dit betekent niet dat de toepassing en uitlegging van de richtlijn buiten een zuivere strafrechtelijke context zonder gevolgen zou blijven. Zo kunnen werknemers, wat het arbeidsrecht en het sociale-zekerheidsrecht betreft, zich zelfs tegen hun eigen staat beroepen op de beschermingsmaatregelen die de richtlijn beoogt te garanderen.

ondernemingsdirecteuren. Artikel 90 stelt dezelfde straffen op de „niet-naleving van de bij de artikelen 55, leden 1, 3 en 4, en 58 bedoelde minimumvoorschriften" door kaderpersoneel van de onderneming.

40. In onderlinge samenhang gelezen, beschrijven deze Italiaanse wetsbepalingen dus zeer nauwkeurig, op welke handelingen een gevangenisstraf en een boete is gesteld: alle andere specifieke handelingen betreffende de veiligheid en de gezondheid van de werknemers die beeldschermen gebruiken, vallen derhalve buiten het strafrecht.

41. Deze wettelijke realiteit — die zowel uit een bewuste beslissing als uit een gewone leemte in de wetgeving kan voortvloeien — kan niet worden gecorrigeerd door aan het decreto legislativo een uitlegging te geven die verder gaat dan de tekst ervan, ook al geschiedt dit om het in overeenstemming te brengen met de richtlijn. [16]

42. Deze verklaringen nopen wellicht tot een nader onderzoek van de relatie tussen de omzetting van richtlijnen en het nationale strafrecht.

16 — De richtlijn verlangt overigens geen strafbaarstelling bij niet-naleving.

De invloed van richtlijnen op de uitlegging van nationale strafbepalingen

43. Uitgangspunt van mijn redenering is het primaat van het legaliteitsbeginsel in het strafrecht (nullum crimen, nulla poena sine lege) met zijn corollarium, dat elke extensieve uitlegging ten nadele van de verdachte verboden is. Mijns inziens wordt thans niet betwist, dat dit een beginsel is dat de grondwettelijke tradities van de Lid-Staten gemeen hebben.

44. Bovendien gaat het om een beginsel waarvan de eerbiediging is voorgeschreven bij artikel 7, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Rome, 4 november 1950): „Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die, welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was." [17]

45. Krachtens dit beginsel moet de Italiaanse strafrechter bij de toepassing van de natio-

17 — In zijn arrest van 25 mei 1993 (zaak Kokkinakis/Hellense Republiek, A 260-1 1993) heeft het Europese Hof voor de rechten van de mens beklemtoond, dat artikel 7, lid 1, van het verdrag niet alleen de retroactieve toepassing van de strafwet ten nadele van de verdachte verbiedt, doch dat daarin ook het algemene beginsel is neergelegd, dat de strafbare feiten en de straffen enkel bij wet kunnen worden bepaald, alsmede het beginsel dat de strafwet niet extensief ten nadele van de verdachte mag worden uitgelegd, bij voorbeeld door een analoge uitlegging.

nale wetten waarbij feiten strafbaar worden gesteld (als misdrijven, wanbedrijven en overtredingen) zich houden aan de woorden van de wet en kan een strafvervolging zich niet uitstrekken tot handelingen die weliswaar strafbaar hadden moeten worden gesteld, doch zulks in Italië niet zijn.

46. Wanneer een Lid-Staat handelingen die uit hoofde van het gemeenschapsrecht als ongeoorloofd moeten worden aangemerkt, niet bij wet strafbaar heeft gesteld, kan hem hooguit een eventuele niet-nakoming [18] worden verweten, waartegen de Commissie of een andere Lid-Staat krachtens de artikelen 169 en 170 van het Verdrag beroep kunnen instellen, doch in dat geval kunnen de onderdanen van deze staat evenwel niet strafrechtelijk worden vervolgd voor feiten die naar gemeenschapsrecht weliswaar ongeoorloofd zijn, doch naar nationaal recht niet strafbaar zijn.

47. Het Hof heeft deze beginselen neergelegd in een reeks arresten, waarin het heeft beklemtoond dat tegen particulieren met name op strafrechtelijk gebied geen beroep kan worden gedaan op gemeenschapsrichtlijnen die niet in het nationaal recht zijn omgezet.

48. In het arrest van 26 februari 1986 in de zaak Marshall [19] heeft het Hof voor recht verklaard, dat een richtlijn uit zichzelf geen verplichtingen aan particulieren kan opleggen en dat een bepaling van een richtlijn als zodanig niet tegen een particulier kan worden ingeroepen.

49. In het arrest in zaak 14/86 (strafzaak tegen X, reeds aangehaald) verklaarde het Hof, dat „uit een richtlijn die niet in het nationale recht van een Lid-Staat is omgezet, (...) geen verplichtingen [kunnen] voortvloeien voor particulieren, niet ten opzichte van andere particulieren en zeker niet ten opzichte van de Lid-Staat zelf".

50. In zaak 14/86 wenste de verwijzende rechter te vernemen of de toentertijd geldende Italiaanse regeling op het gebied van de waterbescherming conform was aan de bij de gemeenschapsrichtlijn [20] bepaalde beginselen en kwaliteitsdoelstellingen. Hij achtte

18 — Daartoe moet zijn voldaan aan de voorwaarden die het Hof heeft bepaald in zijn arrest van 26 oktober 1995 (zaak C-36/94, Siesse, Jurispr. 1995, blz. I-3573, r. o. 20): „Het is vaste rechtspraak, bekrachtigd in de arresten van 8 juni 1994 (zaak C-382/92, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1994, blz. I-2435, r. o. 55, en zaak C-383/92, Jurispr. 1994, blz. I-2479, r. o. 40), dat wanneer een gemeenschapsregeling geen specifieke sanctie stelt op de overtreding van de bepalingen ervan, of daarvoor verwijst naar nationale bepalingen, de Lid-Staten ingevolge artikel 5 van het Verdrag gehouden zijn, alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Daartoe dienen de Lid-Staten erop toe te zien, dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij weliswaar vrij in hun keuze van de op te leggen sancties, doch deze moeten hoe dan ook doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn."

19 — Zaak 152/84, Jurispr. 1986, blz. 723, r. o. 48.

20 — Richtlijn 78/659/EEG van de Raad van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft ten einde geschikt te zijn voor het leven van vissen (PB 1978, L 222, blz. 1).

een antwoord op de vraag nodig om eventueel te kunnen optreden tegen handelingen die, zonder naar intern recht strafbaar te zijn, krachtens de richtlijn eventueel ongeoorloofd waren.

51. In het dictum van dat arrest antwoordde het Hof, dat een richtlijn uit zichzelf en onafhankelijk van een nationale wettelijke regeling niet bepalend kan zijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die in strijd met haar bepalingen handelen, noch deze aansprakelijkheid kan verzwaren. Het Hof weigerde dus de interne regeling en de gemeenschapsregeling met elkaar te vergelijken, welke vergelijking het hoofddoel van de verwijzing was.

52. In het arrest van 8 oktober 1987 in de zaak Kolpinghuis Nijmegen [21] heeft het Hof opnieuw bevestigd, 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, noch deze aansprakelijkheid kan verzwaren. [22]

53. Aldus eerbiedigt de rechtspraak van het Hof de door het legaliteitsbeginsel in strafzaken aan de jusititiabelen van de Lid-Staten geboden garantie. Als persoonlijk grondrecht biedt het beginsel aan eenieder rechtszekerheid door te garanderen dat enkel een strafvervolging zal worden ingesteld ten aanzien van handelingen die bij een nationale regeling vooraf als een strafbaar feit zijn aangemerkt.

54. In voormelde arresten heeft het Hof het legaliteitsbeginsel in strafzaken dus als een specifieke limiet van de werking van de gemeenschapsrichtlijnen beschouwd.

55. Kan deze rechtspraak betreffende situaties waarin een richtlijn niet in nationaal recht is omgezet, worden uitgebreid tot gevallen waarin de richtlijn reeds is omgezet?

56. Mijns inziens moet daarop bevestigend worden geantwoord wanneer de toepassing of uitlegging van de richtlijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de verdachte bepalend is of deze verzwaart, terwijl zulks anders niet het geval zou zijn.

57. Ik heb reeds beklemtoond, dat het legaliteitsbeginsel in strafzaken in de rechtsordes

21 — Zaak 80/86, Jurispr. 1987, blz. 3969.

22 — In die zaak vroeg de Nederlandse rechter, of een nationale instantie zich ten laste van haar onderdanen kan beroepen op een bepaling van een richtlijn, ten aanzien waarvan de betrokken Lid-Staat geen wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen heeft vastgesteld.

van de verschillende Lid-Staten een sleutelrol speelt die zich niet alleen tot de voorafgaande omschrijving van de strafbare feiten uitstrekt (lex previa), maar ook tot hun uitlegging (lex certa).

58. De rechtsgrondslag voor de oplegging van strafsancties moet dus klaar en duidelijk, dat wil zeggen ondubbelzinnig, zijn. Weliswaar kan een strafbepaling uitlegging door de rechter vereisen, doch leemten in strafbare feiten mogen niet door middel van een extensieve uitlegging worden opgevuld.

59. Wanneer een nationale regeling is vastgesteld ter omzetting van een richtlijn, moet de nationale rechter krachtens de algemene vereisten van het gemeenschapsrecht in beginsel deze richtlijn als een element voor de uitlegging van de interne regeling [23] in acht nemen.

23 — In het arrest van 10 april 1984 (zaak 14/83, Von Colson en Kamann, Jurispr. 1984, blz. 1891) heeft het Hof verklaard dat „de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting der Lid-Staten om het daarmee beoogde doel te verwezenlijken, alsook hun verplichting krachtens artikel 5 EEG-Verdrag, om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, gelden voor alle met overheidsgezag bekleede instanties in de Lid-Staten en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties". Het Hof sprak zich in dezelfde zin uit in het arrest van 13 november 1990 (zaak C-106/89, Marleasing, Jurispr. 1990, blz. I-4135).

60. Wanneer door deze uitlegging de aansprakelijkheid van de verdachte wordt bepaald of deze aansprakelijkheid wordt verzwaard en dit anders niet het geval zou zijn, komen twee beginselen met elkaar in conflict: enerzijds het beginsel betreffende het verbod van extensieve uitlegging in strafzaken en anderzijds het beginsel dat de nationale rechters kun eigen intern recht conform de richtlijnen moeten uitleggen.

61. Het Hof heeft dit conflict opgelost in de rechtsoverwegingen 12 en 13 van zijn arrest in de zaak Kolpinghuis Nijmegen (reeds aangehaald):

— enerzijds staat vast 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, teneinde het in artikel 189, derde alinea, van het Verdrag bedoelde resultaat te bereiken;

— deze verplichting van de nationale rechter om 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.

62. De nationale strafwet moet dus worden uitgelegd volgens de specifiek voor dit gebied van de rechtsorde geldende uitleggingscriteria en beginselen, die in het bijzonder zijn gericht op het waarborgen van rechten, waaronder vooral het rechtszekerheidsbeginsel, dat in het strafrecht precies tot uiting komt in het legaliteitsbeginsel.

63. Aldus opgevat belet het rechtszekerheidsbeginsel, dat een beroep wordt gedaan op een gemeenschapsrichtlijn om strafbare feiten ten nadele van de verdachte uit te breiden tot andere situaties dan die welke strikt beantwoorden aan de omschrijving van de strafbare feiten in het nationale strafrecht. [24]

64. Dat alles heeft niets uit te staan met de omgekeerde situatie, waarin een handeling die naar nationaal recht een overtreding is, door toepassing van het gemeenschapsrecht niet ongeoorloofd is. In een dergelijk geval moet de nationale strafbepaling wegens de voorrang van het gemeenschapsrecht wijken, waardoor zij niet meer als rechtsgrondslag kan dienen voor een strafvervolging. [25]

De toepassing van het legaliteitsbeginsel in strafzaken in de onderhavige zaak

65. Bij onderzoek van de onderhavige zaak blijkt duidelijk, dat de door de Italiaanse rechter gewenste uitlegging van de richtlijn geenszins zou dienen om een eventuele strafrechtelijke aansprakelijkheid te verzachten, integendeel.

66. Ik heb namelijk al gewezen op de discrepantie tussen de richtlijn en het Italiaanse decreto legislativo waarbij het door het gemeenschapsrecht verlangde beschermingsniveau voor de gezondheid van de werknemers wordt verlaagd.

24 — Advocaat-generaal Jacobs huldigde dezelfde opvatting in zijn conclusie in de gevoegde zaken Vessoso en Zanetti (arrest van 28 maart 1990, gevoegde zaken C-206/88 en C-207/88, Jurispr. 1990, blz. 1461, punten 25 en 26), waarin hij verklaarde: „dit uitleggingsvoorschrift moet mijns inziens evenwel worden genuanceerd voor strafzaken, waar een dergelijke uitlegging van de nationale wettelijke regeling tot gevolg zou hebben dat strafrechtelijke aansprakelijkheid ontstaat in gevallen waarin zulks op grond van de nationale wettelijke regeling alleen niet het geval is. De reden voor deze nuancering is, dat een extensieve uitlegging van strafrechtelijke bepalingen zich niet verdraagt met de grondregel nullum crimen, nulla poena sine lege (...). Ik geloof niet, dat de nationale rechter uit hoofde van het gemeenschapsrecht verplicht is nationale wettelijke bepalingen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn uit te leggen wanneer dat leidt tot een strafrechtelijke aansprakelijkheid die er anders niet is. Het staat aan de verwijzende rechter, na te gaan of de hier in geding zijnde nationale wettelijke regeling in overeenstemming met de betrokken richtlijnen kan worden uitgelegd zonder dat men vervalt in een extensieve uitlegging die indruist tegen het beginsel nullum crimen, nulla poena sine lege."

25 — Dienaangaande is het meest recente voorbeeld te vinden in het arrest van het Hof van 23 februari 1995 (gevoegde zaken C-358/93 en C-416/93, Bordessa e. a., Jurispr. 1995, blz. I-361). De Spaanse rechter had het Hof gevraagd of een nationale regeling waarbij kapitaalverkeer aan een voorafgaande administratieve vergunning is onderworpen en het niet voldoen aan dit vereiste strafbaar is gesteld, met het gemeenschapsrecht verenigbaar is. Het Hof antwoordde, dat de artikelen 1 en 4 van richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van artikel 67 van het Verdrag (PB 1988, L 178, blz. 5), zich ertegen verzetten, dat voor de uitvoer van geldstukken, bankbiljetten of cheques aan toonder een voorafgaande vergunning wordt vereist, en voegde eraan toe, dat de bepalingen van artikel 1, juncto artikel 4, van de richtlijn voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen en tot gevolg hebben dat de daarmee strijdige nationale bepalingen niet van toepassing zijn.

67. Veeleer dan de wijze waarop hij sommige bepalingen van de richtlijn die voldoende duidelijk zijn, moet uitleggen, wenst de rechter eigenlijk te vernemen of de richtlijn toestaat om bepaalde handelingen die het decreto legislativo niet strafbaar stelt, uit haar werkingssfeer uit te sluiten, hetzij omdat het decreto ze niet als strafbaar feit aanmerkt, hetzij omdat het de bestanddelen van het strafbare feit in andere termen dan die in de richtlijn definieert.

68. De uitlegging die aan de in de prejudiciële vragen aangehaalde richtlijnbepalingen moet worden gegeven, volgt uit de bewoordingen ervan. Alle partijen die intervenieerden, gaan trouwens akkoord met deze uitlegging:

a) Het begrip „werknemer die gewoonlijk gedurende een aanzienlijk deel van zijn normale werktijd gebruik maakt van beeldschermapparatuur" (artikel 2 van de richtlijn) is van toepassing op degenen die gewoonlijk gedurende vier uur per dag voor deze schermen werken, ook al doen zij het niet elke dag van de week. Het kan ook van toepassing zijn op degenen die alle dagen van de week voor deze schermen werken, doch die zulks niet noodzakelijkerwijs gedurende vier opeenvolgende uren per dag doen, waarbij het aan de nationale rechter staat, per geval te beoordelen, of de tijd die de betrokken werknemers voor de betrokken apparatuur doorbrengen, „aanzienlijk" of belangrijk is.

b) Het onderzoek van de ogen en het gezichtsvermogen dat de werknemers moeten ondergaan alvorens met het werken met een beeldscherm te beginnen en dat zij daarna op gezette tijden moeten ondergaan (artikel 9, lid 1, van de richtlijn), betreft alle werknemers die binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Het in artikel 9, lid 2, van de richtlijn bedoelde oftalmologisch onderzoek kan nodig blijken na elk onderzoek in de drie in lid 1 bedoelde gevallen.

c) De artikelen 4 en 5 van de richtlijn verwijzen uitdrukkelijk naar de in artikel 2, sub b, bedoelde „werkplekken" en verlangen, dat zij voldoen aan alle minimumvoorschriften van de bijlage, wat apparatuur, omgeving ervan en interface mens/computer betreft.

69. Zelfs indien het Hof de Italiaanse regeling in deze procedure onverenigbaar met de richtlijn acht en formeel voor recht verklaart, dat het ingevolge deze richtlijn niet is toegestaan, het begrip „werknemer die gewoonlijk beeldschermapparatuur gebruikt" restrictiever te maken, de oftalmologische onderzoeken te beperken, of de in de drie punten van de bijlage gestelde minimumvoorschriften tot een enkel punt te reduceren, kunnen de handelingen van de werkgevers die de bepalingen van het decreto legislativo correct hebben nageleefd, niet worden bestraft.

70. Met andere woorden, ofschoon het decreto legislativo geen enkele straf stelt op bepaalde handelingen die bij een correcte uitlegging van de richtlijn niet in overeenstemming met het gemeenschapsrecht kunnen worden geacht, kan deze omstandigheid strafrechtelijk geen nadelige gevolgen hebben voor hen die de nationale regeling hebben nageleefd, hoe incorrect de richtlijn ook is omgezet.

71. Uit een en ander volgt, dat het Hof niet, zoals de verwijzende rechter zou wensen, een gedetailleerd antwoord behoeft te geven met betrekking tot elk artikel van de richtlijn waarover een vraag is gesteld. Het is integendeel voldoende, de lijn van het Hof in de arresten in zaak 14/86, strafzaak tegen X, en zaak 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, door te trekken.

72. Het standpunt van het Hof in deze arresten, dat geen strafrechtelijke aansprakelijkheid of verzwaring van deze aansprakelijkheid uit richtlijnen kan voortvloeien zolang zij niet in nationaal recht zijn omgezet, moet worden uitgebreid tot situaties van een gebrekkige omzetting, hetgeen impliceert dat het interne recht reeds is aangepast. [26]

73. De juridische redenering die aan deze arresten ten gronde ligt, geldt ook wanneer de nationale wet tot omzetting van de richtlijn bepaalde handelingen die strafbaar hadden moeten worden gesteld [27], niet strafbaar stelt of de bestanddelen van het strafbare feit anders heeft omschreven dan in de richtlijn is bepaald.

74. Dezelfde juridische redenen leiden tot dezelfde conclusie: niemand kan worden bestraft op grond van een nationale strafbepaling die extensief wordt uitgelegd om ze in overeenstemming te brengen met een gemeenschapsrichtlijn, noch wegens feiten die deze nationale bepaling niet strafbaar stelt.

75. Ook in deze gevallen staat het legaliteitsbeginsel in strafzaken even krachtig en onverbiddelijk in de weg aan de werking van richtlijnen en aan het vereiste om het eigen nationale recht in overeenstemming met de richtlijnen uit te leggen.

76. Dit vloeit niet voort uit een niet bestaande voorrang van het nationale strafrecht (dat de betrokken Lid-Staat zal moeten wijzigen, indien blijkt dat hij zijn verplichtingen krachtens het gemeenschapsrecht niet

26 — Aldus kan bovendien wellicht worden voorkomen, dat meer en meer van dit soort prejudiciële vragen in soortgelijke strafzaken worden gesteld. De thans voor het Hof aanhangige zaken C-168/95, enerzijds, en C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95 anderzijds, betreffen elk prejudiciële vragen over de invloed van bepaalde milieurichtlijnen in diverse Italiaanse strafzaken. In zijn conclusie van 14 maart 1996 in de eerste van deze zaken herhaalde advocaat-generaal Elmer nogmaals het standpunt in het arrest in de zaak 14/86.

27 — In de zin waarnaar de in voetnoot 18 vermelde arresten verwijzen.

is nagekomen), doch uit de eerbiediging van een van de beginselen die de grondwettelijke tradities van de Lid-Staten gemeen hebben, en dat tegelijk een grondrecht van de onderdanen van deze staten en een basisbeginsel van het gemeenschapsrecht zelf is.

77. Indien het Hof het dienstig acht, elk van de in de prejudiciële vragen bedoelde onderdelen van de richtlijn in detail aan de verwijzende rechter uit te leggen, moet het mijns inziens antwoorden, zoals ik hierboven heb aangegeven.

Conclusie

78. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

1) de door de Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino in zaak C-74/95 gestelde vragen niet-ontvankelijk te verklaren, omdat zij niet zijn gesteld door een rechterlijke instantie in de zin van artikel 177 EG-Verdrag;

2) te verklaren, dat richtlijn 90/270/EEG van de Raad van 29 mei 1990 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid met betrekking tot het werken met beeldschermapparatuur, niet aldus kan worden uitgelegd, dat degenen die de bepalingen ervan overtreden, strafrechtelijk aansprakelijk worden of dat hun strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt verzwaard, wanneer in de wet die door een Lid-Staat ter omzetting van deze richtlijn is vastgesteld, bepaalde handelingen niet strafbaar zijn gesteld of wanneer daarin de bestanddelen van het strafbare feit anders dan in de richtlijn worden omschreven;

3) subsidiair te verklaren, dat:

   a) het begrip „werknemer die gewoonlijk gedurende een aanzienlijk deel van zijn normale werktijd gebruik maakt van beeldschermapparatuur" (artikel 2 van de richtlijn) van toepassing is op degenen die gewoonlijk gedurende vier uur per dag voor deze schermen werken, ook al doen zij het niet elke dag van de week. Het kan ook van toepassing zijn op de werknemers die

alle dagen van de week voor deze schermen werken, doch die zulks niet noodzakelijkerwijs gedurende vier opeenvolgende uren per dag doen, waarbij het aan de nationale rechter staat, per geval te beoordelen of de tijd die de betrokken werknemers voor de betrokken apparatuur doorbrengen, „aanzienlijk" of belangrijk is;

b) het onderzoek van de ogen en het gezichtsvermogen dat de werknemers moeten ondergaan, alvorens met het werken met een beeldscherm te beginnen en dat zij daarna op gezette tijden moeten ondergaan (artikel 9, lid 1, van de richtlijn), alle werknemers betreft die binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Het in artikel 9, lid 2, van de richtlijn bedoelde oftalmologisch onderzoek kan nodig blijken na elk onderzoek in de drie in lid 1 bedoelde gevallen;

c) de artikelen 4 en 5 van richtlijn 90/270 uitdrukkelijk verwijzen naar de in artikel 2, sub b, bedoelde „werkplekken" en verlangen, dat zij voldoen aan alle minimumvoorschriften van de bijlage, wat apparatuur, omgeving ervan en interface mens/computer betreft.