CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 5 februari 1991 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — De feiten

1. In de prejudiciële vraag van het Belgische Hof van Cassatie, waarover ik vandaag conclusie neem, gaat het op zich slechts om de nogal technisch aandoende verordening (EEG) nr. 3820/85 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer. [1] Bij nadere beschouwing echter roert deze vraag gewichtige problemen van meer algemene strekking aan met betrekking tot de verhouding tussen afgeleid gemeenschapsrecht en nationaal recht.

2. De feiten zijn simpel. De verdachte in het hoofdgeding, een vrachtwagenchauffeur, wordt vervolgd wegens overtreding van een aantal communautaire bepalingen inzake de rij- en rusttijden. De feiten zouden hebben plaatsgehad op 3 en 4 november 1986. Op dat moment was verordening nr. 3820/85 van kracht, die, op een aantal tijdelijk gehandhaafde bepalingen na, op 29 september 1986 in de plaats was gekomen van verordening (EEG) nr. 543/69 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer [2] (artikelen 18, lid 1, en 19 van verordening nr. 3820/85). Zowel volgens verordening nr. 543/69 [3] als volgens verordening nr. 3820/85 [4] dienden de Lid-Staten wettelijke bepalingen vast te stellen betreffende, onder meer, „de bij overtredingen toepasselijke sancties".

3. De strafsancties op overtredingen van verordening nr. 543/69 waren in België geregeld in een koninklijk besluit van 23 maart 1970 [5], dat voor de materiële omschrijving van de overtredingen waarop strafsancties waren gesteld, de globale uitdrukking „bij overtreding van de bepalingen van voormelde verordening" [6] gebruikte. Dit koninklijk besluit is naderhand vervangen door het koninklijk besluit van 13 mei 1987 [7], dat voor overtredingen van verordening nr. 3820/85 een identieke regeling bevat als het koninklijk besluit van 23 maart 1970. [8] Het koninklijk besluit van 13 mei 1987 had geen terugwerkende kracht. Legt men deze verschillende data naast elkaar, dan blijkt dat verordening nr. 543/69 op het tijdstip van de gestelde overtredingen (3 en 4 november 1986) reeds was vervangen door verordening nr. 3820/85, doch dat de op dat moment toepasselijke Belgische strafbepalingen naar de letter genomen enkel naar de ingetrokken verordening nr. 543/69 verwezen, en niet naar de nieuwe verordening nr. 3820/85, waarvan de bepalingen zouden zijn overtreden.

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — Verordening van de Raad van 20 december 1985, PB 1985, L 370, blz. 1.

2 — Verordening van de Raad van 25 maart 1969, PB 1969, L 77, blz. 49.

3 — Artikel 18, lid 1, tweede alinea.

4 — Artikel 17, lid 1, tweede alinea.

5 — *Belgisch Staatsblad* van 1.4.1970, blz. 3136; zie artikel 3, eerste alinea.

6 — Verwijzing naar verordening nr. 543/69.

7 — *Belgisch Staatsblad* van 4.6.1987, blz. 8640; zie artikel 6, 1°, betreffende de intrekking van het koninklijk besluit van 23 maart 1970.

8 — Zie artikel 3, eerste alinea.

4. De Correctionele rechtbank te Turnhout sprak de verdachte vrij, op grond dat een wettelijke grondslag voor strafoplegging ontbrak. Tegen dit vonnis voorzag de arbeidsauditeur zich bij het Hof van Cassatie. Dit vroeg zich af, of de verwijzing in het koninklijk besluit van 23 maart 1970 naar verordening nr. 543/69 niet als een verwijzing naar verordening nr. 3820/85 kon worden begrepen. Aanleiding voor die overweging was artikel 18, lid 2, van verordening nr. 3820/85, dat luidt als volgt:

„Verwijzingen naar de krachtens lid 1 ingetrokken verordening[9] gelden als verwijzingen naar deze verordening."

5. In die omstandigheden heeft het Hof van Cassatie de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 18, lid 2, van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad van 20 december 1985 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer aldus worden uitgelegd, dat verwijzingen naar verordening (EEG) nr. 543/69 in bepalingen van intern recht, waarbij in maatregelen ter uitvoering van die verordening wordt voorzien, ook gelden als verwijzingen in de zin van voornoemd artikel 18, lid 2?".

9 — Dat wil zeggen verordening nr. 543/69.

B — Beoordeling

6. Enkel de Commissie en de Britse regering hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Zij zijn van oordeel, dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. Ik sluit mij bij die zienswijze aan.

7. *1.* Om te beginnen merkt de Commissie terecht op, dat voor de gevraagde uitlegging twee benaderingen mogelijk zijn. De eerste gaat uit van de rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen in de nationale rechtsorde. In die optiek moet artikel 18, lid 2, van verordening nr. 3820/85 worden geacht niet alleen betrekking te hebben op het communautaire recht, doch ook op het nationale recht. De tweede benadering gaat uit van het doel van de betrokken bepaling. Dat doel is duidelijk te maken, hoe verwijzingen in het gemeenschapsrecht naar verordening nr. 543/69 voortaan moeten worden uitgelegd, en heeft geen betrekking op nationale bepalingen. De Commissie meent, dat de tweede benadering hier de juiste is. Ik ben het met haar eens, doch met dien verstande, dat het hier niet om twee verschillende „benaderingen" gaat. De vraag waar het in werkelijkheid om gaat, is wat het voorwerp van de bepaling van de verordening is en tot wie zij is gericht. Uit artikel 189, tweede alinea, EEG-Verdrag blijkt weliswaar, dat verordeningen bepalingen over rechtsverhoudingen kunnen bevatten waarbij particulieren rechtstreeks — als adressaten — betrokken zijn, en die hun op die manier met name rechten kunnen verlenen of verplichtingen opleggen[10] (in casu de verplichting bepaalde sancties te dulden), maar er bestaat geen beginsel volgens hetwelk bij twijfel of een verordeningsbepaling

10 — Zie het arrest van 14 december 1971, zaak 43/71, Politi, Jurispr. 1971, blz. 1039, r. o. 9.

een bepaalde, de particulieren rechtstreeks aanbelangende rechtsverhouding regelt, een dergelijke rechtstreekse werking wordt vermoed. Veeleer moet voor iedere bepaling afzonderlijk aan de hand van haar bewoordingen, opbouw en context, alsmede van haar aard en functie naar het voorwerp van die bepaling worden gezocht en worden bepaald tot wie zij is gericht. [11]

8. 2. In ons geval bieden de bewoordingen van artikel 18, lid 2, geen houvast bij het zoeken naar de juiste uitlegging. Alle andere aanknopingspunten wijzen evenwel in de richting van de door mij voorgestelde oplossing. De verschillende argumenten kunnen in twee groepen worden ingedeeld.

9. a) In de eerste plaats blijkt mijns inziens uit de verordening dat, gesteld al dat een verordening regels zou kunnen vaststellen met betrekking tot nationale verwijzingsbepalingen, dit in artikel 18, lid 2, kennelijk niet de bedoeling was.

10. aa) Een eerste aanwijzing hiervoor geeft ons de functie van de bestreden bepaling. In communautaire regelingen die nieuwe voorschriften invoeren voor materies waarvoor reeds een regeling bestond, hebben slotbepalingen gelijk artikel 18 als functie, voor de aanpassingen van het gemeenschapsrecht te zorgen die door de invoering van nieuwe regels noodzakelijk zijn geworden. Die aanpassingen omvatten tweeërlei. In de eerste plaats moeten de bepalingen worden ingetrokken die door de nieuwe voorschriften worden vervangen. In de verordening die ons thans bezighoudt, is dat gedaan bij artikel 18, lid 1. Daarnaast moeten de verwijzingen naar de oude bepalingen die in andere communautaire handelingen voorkomen, worden „omgeleid" naar de nieuwe regeling. Dat is wat artikel 18, lid 2, van onze verordening doet. Daarmee wordt het gemeenschapsrecht opnieuw een sluitend geheel. In het nationale recht behoeft daarvoor niet te worden ingegrepen.

11. Omgekeerd kan men zeggen dat, had men ook het nationale recht willen aanpassen, de verordening veel verder had moeten gaan. Onder meer had zij moeten bepalen, wat er met de nationale voorschriften betreffende de afgifte en de controle van de controleboekjes moest gebeuren, die door de intrekking van verordening nr. 543/69 (zie aldaar, artikel 14, lid 9) zonder voorwerp waren geraakt. [12]

12. In casu blijkt derhalve, dat enerzijds de aanpassing van het gemeenschapsrecht geen ingreep in het nationale recht onderstelde, en dat anderzijds de aanpassing van het nationale recht, indien men artikel 18, lid 2, ook op de bepalingen daarvan toepasselijk zou achten, hoe dan ook onvolledig zou zijn gebleven. Dit pleit tegen uitlegging van

11 — De artikelen 5, lid 5, 6, lid 1, vijfde alinea, 11, lid 1, 13 en 17 van verordening nr. 3820/85 zijn bij voorbeeld enkel tot de Lid-Staten gericht, terwijl artikel 16 rechtstreeks tot de gemeenschapsinstellingen en de Lid-Staten is gericht.

12 — Ingevolge artikel 4 van verordening (EEG) nr. 1463/70 van de Raad van 20 juli 1970 betreffende de invoering van een controleapparaat bij het wegvervoer (PB 1970, L 164, blz. 1) zijn vanaf 1 januari 1978 voor alle betrokken voertuigen de installatie en het gebruik van het controleapparaat verplicht, en volgens artikel 5 zijn de voertuigen die met dat apparaat zijn uitgerust, niet onderworpen aan de voorschriften van artikel 14 van verordening nr. 543/69. Deze laatste bepaling is echter eerst formeel ingetrokken bij verordening nr. 3820/85 (artikel 18, lid 1, eerste alinea).

artikel 18, lid 2, als een bepaling die ook betrekking heeft op het nationale recht.

13. bb) Een tweede argument daarvoor vind ik — gelijk de Commissie en de Britse regering — in de context van verordening nr. 3820/85. Zoals gezegd, bevat deze verordening een reeks voorschriften die de Lid-Staten toestaan of opdragen een aantal aanvullende bepalingen vast te stellen. Een van die voorschriften is het bovengenoemde artikel 17, dat woordelijk overeenstemt met artikel 18 van verordening nr. 543/69. Beide artikelen bepalen, dat de voor de tenuitvoerlegging van de respectieve verordening noodzakelijke wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen onder meer betrekking hebben „op de bij overtredingen toepasselijke sancties" (lid 1, eerste alinea). In de woorden van het arrest Hansen [13] kan dus worden gesteld, dat het aan de Lid-Staten is overgelaten de aard en de zwaarte van de sancties op overtredingen te bepalen. Volgens 's Hofs rechtspraak [14], die met betrekking tot artikel 18 van verordening nr. 543/69 bevestigd is in het arrest Hansen [15], stelt het gemeenschapsrecht aan deze discretionaire bevoegdheid van de Lid-Staten slechts bepaalde grenzen: overtredingen van het gemeenschapsrecht dienen onder gelijke materiële en formele voorwaarden te worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht, waarbij de op te leggen straffen doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn.

13 — Arrest van 10 juli 1990, zaak C-326/88, Hansen, Jurispr. 1990, blz. I-2911, r. o. 14.

14 — Arrest van 21 september 1989, zaak 68/88, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1989, blz. 2969, r. o. 24.

15 — Reeds aangehaald, r. o. 17.

14. Een uitlegging van artikel 18, lid 2, volgens welke dit ook op nationale verwijzingsbepalingen betrekking zou hebben, zou tot tegenstrijdigheden in verordening nr. 3820/85 leiden. Artikel 18, lid 2, zou dan immers juist ingrijpen in een gebied dat de Lid-Staten — binnen de vorengenoemde grenzen — naar eigen inzicht moeten kunnen regelen. Het zou dan ook moeilijk te verklaren zijn, waarom de gemeenschapswetgever deze beperking van de discretionaire bevoegdheid van de Lid-Staten in artikel 18 had ingevoegd (waarvan het eerste lid, zoals gezegd, alleen de aanpassing van het gemeenschapsrecht betreft) en niet in artikel 17 (of in de andere bepalingen die in de vaststelling van aanvullende bepalingen door de Lid-Staten voorzien). Al deze argumenten pleiten tegen bedoelde uitlegging.

15. b) Een tweede groep van argumenten die voor de door mij voorgestane oplossing kunnen worden aangevoerd, berust op de overweging, dat de gemeenschapswetgever niet zonder noodzaak voorschriften zal vaststellen waarvan het twijfelachtig is, of zij in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht.

16. aa) Hierover heeft de Britse regering, aanknopend bij het rechtskarakter van de betrokken nationale rechtsregels, een treffende opmerking gemaakt. Daar de overeenkomstig artikel 18 van verordening nr. 543/69 in België getroffen sancties van strafrechtelijke aard zijn [16], wat in overeen-

16 — Zie artikel 2 van de Belgische wet van 18 februari 1969, *Belgisch Staatsblad* van 4.4.1969, blz. 2988.

stemming is met de verordening [17], zou artikel 18, lid 2, van verordening nr. 3820/85, indien het een norm zou zijn voor de uitlegging van verwijzingen in het nationale recht, in zoverre ook een strafrechtelijk karakter hebben. Weliswaar bepaalt het als rechtsgrondslag van verordening nr. 3820/85 genoemde artikel 75 van het Verdrag, dat de Raad „alle overige dienstige bepalingen" kan vaststellen, waaronder men ook sancties kan rekenen, doch in het arrest Casati [18] overwoog het Hof, dat „de strafwetgeving en de regels inzake de strafvordering nog steeds tot de bevoegdheid van de Lid-Staten behoren". [19] In zijn conclusie in de zaak Drexl [20] betoogde advocaat-generaal Darmon met betrekking tot de gemeenschapsregels op fiscaal gebied, dat de invloed van het gemeenschapsrecht op het nationale strafrecht (slechts) tweeërlei is: wanneer de verbodsnorm onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, valt de wettelijke grondslag van de inbreuk weg; en het gemeenschapsrecht stelt grenzen aan de nationale sancties om te verhinderen dat deze de uitoefening van de door het Verdrag toegekende vrijheden belemmeren.

17. Ook zonder op de draagwijdte van deze proposities in te gaan, kan worden vastgesteld, dat de Raad de geldigheid van de in geding zijnde bepaling, indien deze zou moeten worden geacht op nationale verwijzingsbepalingen betrekking te hebben, aan kennelijke, ernstige twijfel zou hebben blootgesteld. Aangezien daarvoor geen aanwijsbare redenen zijn te vinden, kan er niet van worden uitgegaan, dat de Raad dit heeft gewild.

18. bb) Dergelijke twijfels zouden bij de hier bekritiseerde uitlegging ook uit het oogpunt van artikel 189 van het Verdrag niet van meet af aan uitgesloten zijn. Overeenkomstig dat artikel kan de communautaire wetgever het nationale recht op twee manieren beïnvloeden. In de eerste plaats kan hij de nationale wetgever aanwijzing geven, voorschriften in een bepaalde zin vast te stellen. Dat kan via een beschikking of een richtlijn, doch ook, gelijk artikel 17 van verordening nr. 3820/85 aantoont, in de vorm van een verordening. In de tweede plaats kan de Gemeenschap zelf regels vaststellen — namelijk in de vorm van een verordening — die dan, zoals bekend, voorrang hebben boven het nationale recht. Het valt moeilijk in te zien, hoe een voorschrift over de uitlegging van bepaalde nationale regels — zo men artikel 18, lid 2, van verordening nr. 3820/85 in die zin zou begrijpen — in dat systeem zou kunen passen. Ook in zoverre wijst niets erop, dat de gemeenschapswetgever deze bepaling met dergelijke juridische twijfels heeft willen belasten.

19. *3.* Volledigheidshalve merk ik nog op, dat de prejudiciële vraag enkel betrekking heeft op de uitlegging van artikel 18, lid 2, van verordening nr. 3820/85. Een ander probleem vormen de consequenties van het EEG-Verdrag, inzonderheid artikel 5, voor de uitlegging van de in geding zijnde nationale bepalingen. Dat probleem is in de prejudiciële vraag van het Hof van Cassatie evenwel niet aan de orde.

17 — De Lid-Staten kunnen de aard van de sancties vrijelijk bepalen (zie het arrest Hansen, reeds aangehaald, r. o. 14); zij kunnen dus ook strafrechtelijke sancties opleggen (zie het arrest van 2 februari 1977, zaak 50/76, Amsterdam Bulb, Jurispr. 1977, blz. 137, r. o. 32).

18 — Arrest van 11 november 1981, zaak 203/80, Casati, Jurispr. 1981, blz. 2595.

19 — Rechtsoverweging 27.

20 — Conclusie van 8 december 1987, zaak 299/86, Jurispr. 1988, blz. 1222, 1223.

20. Op grond van een en ander geef ik het Hof in overweging, de vraag van het Hof van Cassatie te beantwoorden als volgt:

„Artikel 18, lid 2, van verordening (EEG) nr. 3820/85 moet aldus worden uitgelegd, dat verwijzingen naar verordening (EEG) nr. 543/69 in nationale wettelijke bepalingen ter uitvoering van die verordening, niet als verwijzingen in de zin van artikel 18, lid 2, zijn aan te merken."