SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-8/90 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. *Rechtlicher Rahmen*

Die Verordnung (EWG) Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. L 77, S. 49) enthält Bestimmungen über die Zusammensetzung des Fahrpersonals und über die Festsetzung der Lenk- und Ruhezeiten. Nach ihrem Artikel 18 Absatz 1 müssen die Mitgliedstaaten rechtzeitig die zur Durchführung dieser Verordnung notwendigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen. Diese Vorschriften müssen sich außerdem auf die Ahndung im Fall von Zuwiderhandlungen gegen die Verordnung erstrecken. Die Verordnung Nr. 543/69 ist am 1. April 1969 in Kraft getreten.

Die Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr hat einige Bestimmungen der Verordnung Nr. 543/69 gelokkert. Da der Rat es für angezeigt gehalten hatte, alle geltenden einschlägigen Vorschriften in einem Text zusammenzustellen, wurde die Verordnung Nr. 543/69 durch Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3820/85 aufgehoben. Artikel 18 Absatz 2 lautet:

„Bezugnahmen auf die durch Absatz 1 aufgehobene Verordnung gelten als Bezugnahmen auf die vorliegende Verordnung."

Der Wortlaut des Artikels 17 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3820/85 ist mit dem des Artikels 18 Absatz 1 der früheren Verordnung identisch. Die Verordnung Nr. 3820/85 ist am 29. September 1986 in Kraft getreten.

Die Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 543/69 wurden in Belgien mit der königlichen Verordnung vom 23. März 1970 erlassen. Wegen der Sanktionen verweist diese königliche Verordnung auf Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Februar 1969 über Maßnahmen zur Durchführung der internationalen Verträge und Akte über den Straßen-, Eisenbahn- oder Schiffsverkehr.

Die Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 3820/85 wurden in Belgien erst mit der königlichen Verordnung vom 13. Mai 1987 erlassen. Diese königliche Verordnung hat keine Rückwirkung.

Herr Kennes, ein bei der Firma Verkooyen beschäftigter Fahrer, wurde wegen Zuwiderhandlungen gegen die Artikel 6 Absatz 1, 7 Absatz 1 und 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3820/85 (Bestimmungen über die

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

Lenk- und Ruhezeiten) angeklagt, die am 3. und 4. November 1986 begangen worden sein sollen, also nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 3820/85, aber vor dem Erlaß von Durchführungsmaßnahmen durch Belgien.

Die Correctionele Rechtbank Turnhout sprach den Angeklagten frei und entließ die Beteiligte aus dem Verfahren mit der Begründung, daß zum Zeitpunkt der Feststellung des Sachverhalts für eine Bestrafung keine gesetzliche Grundlage bestanden habe. Denn zum einen enthalte die Verordnung Nr. 3820/85 selbst keine Strafandrohung, sondern überlasse es den Mitgliedstaaten, die notwendigen Bestimmungen zu erlassen, und zum anderen sei die zur Durchführung der Verordnung Nr. 543/69 erlassene königliche Verordnung vom 23. März 1970 nicht mehr anwendbar.

Der Arbeidsauditeur legte gegen dieses Urteil beim Hof van Cassatie Kassationsbeschwerde ein und machte geltend, die Correctionele Rechtbank habe die unmittelbare Geltung der Verordnungen des Rates, wie sie in Artikel 189 EWG-Vertrag bestimmt sei, verkannt. Die Verordnung Nr. 3820/85 sei seit ihrem Inkrafttreten am 29. September 1986 in allen ihren Teilen verbindlich. Ihre unmittelbare Geltung könne nicht vom Erlaß nationaler Durchführungsmaßnahmen abhängig sein.

Der Hof van Cassatie bestätigte, daß die königliche Verordnung vom 13. Mai 1987 auf die dem Angeklagten vorgeworfenen Taten nicht anwendbar sei; er fragte sich jedoch, ob Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3820/85 auf die königliche Verordnung vom 23. März 1970 Anwendung finde und ob demzufolge die in ihm enthaltene Bezugnahme auf die Verordnung Nr. 543/69 dahin zu verstehen sei, daß sie für jeden dieser Verordnung nachfolgenden Rechtsakt gelte.

Der Hof van Cassatie hat daher mit Urteil vom 9. Januar 1990 das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr dahin auszulegen, daß Bezugnahmen auf die Verordnung (EWG) Nr. 543/69 in Bestimmungen des nationalen Rechts, in denen Maßnahmen zur Durchführung dieser Verordnung vorgesehen sind, auch als Bezugnahmen im Sinne des genannten Artikels 18 Absatz 2 gelten?

2. *Verfahren vor dem Gerichtshof*

Das Vorlageurteil ist am 12. Januar 1990 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben das Vereinigte Königreich, vertreten durch Rosemary Caudwell als Bevollmächtigte, am 2. Mai 1990 und die Kommission der Euro-

päischen Gemeinschaften, vertreten durch Thomas Van Rijn, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigten, am 11. April 1990 schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts am 7. November 1990 beschlossen, die Rechtssache an die Erste Kammer zu verweisen und die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Zusammenfassung der schriftlichen Erklärungen

Nach Ansicht der *Regierung des Vereinigten Königreichs* findet Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3820/85 nur auf Gemeinschaftsrecht Anwendung: Mit ihm habe nur sichergestellt werden sollen, daß die Bezugnahme in der Richtlinie 80/1263/EWG des Rates vom 4. Dezember 1980 zur Einführung eines EG-Führerscheins (ABl. L 375, S. 1) auf Artikel 5 der Verordnung Nr. 543/69 auch als Bezugnahme auf Artikel 5 der Verordnung Nr. 3820/85 gelte. Der Rat habe nicht beabsichtigt, daß Artikel 18 Absatz 2 so angesehen werde, daß er sich auf Bezugnahmen auf die Verordnung Nr. 543/69 beziehe, die in nationalen Durchführungsbestimmungen enthalten seien. Eine solche Absicht wäre ein Eingriff in die nationale Rechtsetzungsbefugnis.

Es sei Sache der Mitgliedstaaten, die Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen die Gemeinschaftsverordnungen festzulegen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes müßten diese Sanktionen wirksam, abschreckend und verhältnismäßig sein und vergleichbaren Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen nationale Bestimmungen ähnlicher Art entsprechen.

Die Frage, ob die königliche Verordnung vom 27. März 1970 noch Wirkungen entfalten könne, nachdem die Verordnung des Rates, die sie durchführe, aufgehoben worden sei, sei ausschließlich nach belgischem Recht zu beantworten. Das Vereinigte Königreich schlägt daher vor, die Frage des Hof van Cassatie zu verneinen.

Die *Kommission* vertritt die Ansicht, daß zur Beantwortung der vorgelegten Frage zwei Ansätze möglich seien. Der erste gehe davon aus, daß eine EG-Verordnung wegen ihrer unmittelbaren Geltung Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten sei. Unter diesem Gesichtspunkt betreffe eine Verweisungsbestimmung wie Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3820/85 sowohl die Verweisungen in Vorschriften des nationalen Rechts als auch die Verweisungen in Vorschriften des Gemeinschaftsrechts.

Nach dem zweiten Ansatz seien die Verweisungsbestimmungen als Anwendung der Auslegungsgrundsätze für die Gemeinschaftshandlungen zu betrachten. Damit solle klargestellt werden, daß die in anderen Gemeinschaftshandlungen enthaltenen Verweisungen auf die aufgehobene Rechtshandlung nunmehr als Verweisungen auf den neuen Text auszulegen seien.

Nach Ansicht der Kommission ist dieser zweite Ansatz im vorliegenden Fall der richtige, weshalb die vorgelegte Frage zu verneinen sei. Sie erklärt, daß die Zuständigkeit für die Anwendung der Sanktionen ausschließlich bei den Mitgliedstaaten liege.

Die Verordnung begründe zwar die Verpflichtung, Sanktionen vorzusehen; deren Natur gehöre jedoch zur nationalen Zuständigkeit. Diese Unterscheidung gehe eindeutig daraus hervor, daß parallel zur Verordnung Nr. 3820/85 der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten eine Entschließung zur Verbesserung der Anwendung der Sozialverordnungen im Straßenverkehr (ABl. 1985, C 348, S. 1) angenommen hätten. Es entspräche nicht dem nationalen Charakter der Zuständigkeit auf diesem Gebiet, wenn eine allgemeine Verweisungsbestimmung in einer Verordnung des Rates auf nationale Maßnahmen anwendbar wäre.

Die Kommission hebt jedoch die Verpflichtung hervor, die den Mitgliedstaaten nach Artikel 5 EWG-Vertrag obliege, dafür zu sorgen, daß die Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts wirksam seien. Ein nationales Gericht müsse daher von der ihm möglicherweise im nationalen Recht eingeräumten Auslegungsbefugnis in der Weise Gebrauch machen, daß die Zuwiderhandlungen gegen gemeinschaftsrechtliche Vorschriften durch wirksame Sanktionen geahndet werden könnten.

Gordon Slynn
Berichterstatter