RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-8/90 *

I — Feiten en procesverloop

1. *Juridisch kader*

Met verordening (EEG) nr. 543/69 van de Raad van 25 maart 1969 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB 1969, L 77, blz. 49) werden voorschriften ingevoerd over de samenstelling van de bemanning van de voertuigen en over de rij- en rusttijden. Volgens artikel 18, lid 1, moesten de Lid-Staten tijdig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen die nodig waren voor de tenuitvoerlegging van de verordening. Deze bepalingen dienden onder meer betrekking te hebben op de bij overtredingen toepasselijke sancties. Verordening nr. 543/69 trad in werking op 1 april 1969.

Bij verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad van 20 december 1985 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer werden een aantal bepalingen van verordening nr. 543/69 versoepeld. Daar de Raad het dienstig achtte, alle bepalingen ter zake in één enkele tekst samen te brengen, werd verordening nr. 543/69 bij artikel 18, lid 1, van verordening nr. 3820/85 ingetrokken. Artikel 18, lid 2, luidt als volgt:

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

Artikel 17, lid 1, van verordening nr. 3820/85 is identiek met artikel 18, lid 1, van de oude verordening. Verordening nr. 3820/85 is in werking getreden op 29 september 1986.

De uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 543/69 waren in België vastgesteld bij een koninklijk besluit van 23 maart 1970. Voor de sancties werd daarin verwezen naar artikel 2 van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg.

De uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 3820/85 werden in België eerst vastgesteld bij een koninklijk besluit van 13 mei 1987. Dit laatste had geen terugwerkende kracht.

Op 3 en 4 november 1986, dus na de inwerkingtreding van verordening nr. 3820/85 maar vóór de vaststelling van uitvoeringsbepalingen door België, werd W. Kennes,

* Procestaal: Nederlands.

vrachtwagenchauffeur bij Verkooyen PVBA, geverbaliseerd ter zake van overtreding van de artikelen 6, lid 1, 7, lid 1, en 8, lid 1, van verordening nr. 3820/85 (bepalingen inzake de rij- en rusttijden).

De Correctionele rechtbank te Turnhout sprak Kennes vrij en ontsloeg Verkooyen PVBA van rechtsvervolging, op grond dat op de datum van de vaststelling van de feiten geen wettelijke basis bestond voor strafoplegging: verordening nr. 3820/85 kende immers geen strafbepalingen, maar droeg de Lid-Staten op de nodige bepalingen vast te stellen, terwijl het koninklijk besluit van 23 maart 1970, dat uitvoering gaf aan verordening nr. 543/69, niet langer van toepassing was.

Tegen dit vonnis voorzag de arbeidsauditeur zich bij het Hof van Cassatie, stellende dat de Correctionele rechtbank de in artikel 189 EEG-Verdrag bepaalde rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen van de Raad had miskend. Verordening nr. 3820/85 is verbindend in al haar onderdelen vanaf haar inwerkingtreding op 29 september 1986. De rechtstreekse toepassing ervan kan niet afhankelijk worden gesteld van de vaststelling van nationale uitvoeringsmaatregelen.

Het Hof van Cassatie bevestigde, dat het koninklijk besluit van 13 mei 1987 niet van toepassing was op de aan Kennes ten laste gelegde feiten, doch vroeg zich af, of artikel 18, lid 2, van verordening nr. 3820/85 niet ook gold voor het Belgisch koninklijk besluit van 23 maart 1970 en of de verwijzing in het koninklijk besluit naar verordening nr. 543/69 bijgevolg moest worden begrepen als een verwijzing naar elke latere regeling waardoor die verordening werd vervangen.

Derhalve besloot het Hof van Cassatie bij arrest van 9 januari 1990 de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vraag voor te leggen:

„Moet artikel 18, lid 2, van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad 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?"

2. *Procedure voor het Hof*

Het verwijzingsarrest is op 12 januari 1990 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn op 2 mei 1990 schriftelijke opmerkingen ingediend door de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door R. Caudwell als gemachtigde, en op 11 april 1990 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoor-

digd door Th. Van Rijn, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

Bij beschikking van 7 november 1990 heeft het Hof, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten de zaak naar de Eerste kamer te verwijzen en zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Samenvatting van de schriftelijke opmerkingen

Volgens de *regering van het Verenigd Koninkrijk* geldt artikel 18, lid 2, van verordening nr. 3820/85 enkel voor het gemeenschapsrecht: deze bepaling wil verzekeren, dat de verwijzing in richtlijn 80/1263/EEG van de Raad van 4 december 1980 betreffende de invoering van een Europees rijbewijs (PB 1980, L 375, blz. 1) naar artikel 5 van verordening nr. 543/69 wordt gelezen als een verwijzing naar artikel 5 van verordening nr. 3820/85. Het lag niet in de bedoeling van de Raad, dat artikel 18, lid 2, zou worden begrepen als van toepassing te zijn op verwijzingen naar verordening nr. 543/69 in de nationale uitvoeringsbepalingen. Daarmee had de Raad zich de wetgevende bevoegdheid van de Lid-Staten aangematigd.

Het staat aan de Lid-Staten te voorzien in sancties op overtredingen van de gemeenschapsverordeningen. Volgens de rechtspraak van het Hof behoren deze sancties doeltreffend, afschrikkend en evenredig te zijn en dienen ze overeen te komen met de sancties op vergelijkbare overtredingen van nationale regels van dezelfde aard.

Of het koninklijk besluit van 27 maart 1970 nog effect kon sorteren na de intrekking van de verordening van de Raad ter uitvoering waarvan het was vastgesteld, is naar het oordeel van de Britse regering een probleem van uitsluitend Belgisch recht. Het Verenigd Koninkrijk geeft het Hof derhalve in overweging, de vraag van het Hof van Cassatie ontkennend te beantwoorden.

Voor de beantwoording van de prejudiciële vraag acht de *Commissie* twee benaderingen mogelijk. De eerste gaat uit van het feit, dat een verordening ingevolge haar rechtstreekse toepasselijkheid deel uitmaakt van de nationale rechtsorde van de Lid-Staten. Een verwijzingsbepaling als artikel 18, lid 2, van verordening nr. 3820/85 heeft in deze optiek evenzeer betrekking op verwijzingen in nationale wettelijke bepalingen als op verwijzingen in bepalingen van gemeenschapsrecht.

In de tweede benadering worden de verwijzingsbepalingen gezien als een uitwerking van de beginselen inzake de uitlegging van gemeenschapshandelingen. Er wordt mee beoogd duidelijk te maken, dat verwijzingen naar de ingetrokken handeling in andere handelingen van gemeenschapsrecht voortaan moeten worden opgevat als verwijzingen naar de nieuwe tekst.

De Commissie meent, dat de tweede benadering voor de onderhavige zaak de juiste is, zodat de prejudiciële vraag ontkennend

moet worden beantwoord. De bevoegdheid tot het opleggen van sancties berust geheel bij de Lid-Staten. De verordening verplicht hen in sancties te voorzien, doch de aard van die sancties is een nationale aangelegenheid. Dit onderscheid komt duidelijk tot uiting in het feit, dat de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten in het kader van de Raad bijeen, tegelijk met verordening nr. 3820/85 een resolutie hebben aangenomen ter verbetering van de toepassing van de sociale verordeningen op het gebied van het wegvervoer (PB 1985, C 348, blz. 1). Het zou niet in overeenstemming zijn met het nationale karakter van de bevoegdheid ter zake, indien een algemene verwijzingsbepaling in een verordening van de Raad van toepassing zou zijn op nationale maatregelen.

Niettemin zijn de Lid-Staten ingevolge artikel 5 EEG-Verdrag verplicht ervoor te zorgen, dat de sanctionering van communautaire voorschriften doeltreffend is. De nationale rechter dient derhalve de interpretatievrijheid die hem eventueel door het nationale recht wordt gelaten, op zodanige wijze te gebruiken, dat overtredingen van gemeenschapsvoorschriften met doeltreffende sancties worden bestraft.

Gordon Slynn
rechter-rapporteur