URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 7. FEBRUAR 1979 [1]

Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland

„Tachograph"

Rechtssache 128/78

Leitsätze

1. *Rechtshandlungen eines Organs — Verordnung — Durchführung — Verpflichtungen der Mitgliedstaaten*
   (EWG-Vertrag, Artikel 189)

2. *Verpflichtungen der Mitgliedstaaten — Gegen den Vertrag verstoßendes, einseitiges Vorgehen — Verstoß gegen die Solidaritätspflichten*

1. Es geht nicht an, daß ein Mitgliedstaat die Bestimmungen einer Verordnung der Gemeinschaft unvollständig anwendet oder unter ihnen eine Auswahl trifft, so daß er bestimmte Regelungen des Gemeinschaftsrechts, die nach seiner Auffassung gewissen nationalen Interessen zuwiderlaufen, vereitelt. Schwierigkeiten beim Vollzug eines Rechtsakts der Gemeinschaft berechtigen einen Mitgliedstaat nicht dazu, sich einseitig von der Beachtung seiner Verpflichtungen loszusagen.
2. Stört ein Staat aufgrund der Vorstellung, die er sich von seinem nationalen Interesse macht, einseitig das mit der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft verbundene Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten, so stellt dies die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor dem Gemeinschaftsrecht in Frage und schafft Diskriminierungen für deren Staatsangehörige. Ein solcher Verstoß gegen die Pflicht zur Solidarität, welche die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben, beeinträchtigt die Rechtsordnung der Gemeinschaft bis in ihre Grundfesten.

In der Rechtssache 128/78

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater George Close als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

1 — Verfahrenssprache: Englisch.

gegen

VEREINIGTES KÖNIGREICH VON GROSSBRITANNIEN UND NORDIRLAND, vertreten durch den Assistant Treasury Solicitor R. D. Munrow als Bevollmächtigten, Beistand: Herr Peter Scott, Queen's Counsel of the Middle Temple, Zustellungsanschrift: Botschaft des Vereinigten Königreichs, Luxemburg,

beklagte Partei,

wegen Feststellung, daß das Vereinigte Königreich gegen Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag und der Verordnung Nr. 1463/70 des Rates vom 20. Juli 1970 über die Einführung eines Kontrollgeräts im Straßenverkehr (ABl. L 164, S. 1) verstoßen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und Mackenzie Stuart, der Richter A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Der Rat verabschiedete am 25. März 1969 die Verordnung Nr. 543/69 des Rates über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. 1969, L 77, S. 49).

Diese Verordnung verfolgt unter anderem den Zweck, die Wettbewerbsbedingungen anzugleichen und den sozialen Fortschritt der Arbeitnehmer in diesem Bereich sowie die Verkehrssicherheit zu fördern. Daher enthielt sie Bestimmungen über das Mindestalter der Fahrer,

die Zusammensetzung des Fahrpersonals, die Dauer der Lenkzeiten sowie die täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten.

Um die Einhaltung der Vorschriften der Verordnung überwachen zu können, mußten die Mitglieder des Fahrpersonals ein persönliches Kontrollbuch führen.

Artikel 16 der Verordnung Nr. 543/69 sah vor, das persönliche Kontrollbuch später durch ein mechanisches Kontrollgerät, den Fahrtenschreiber, zu ersetzen.

Am 20. Juli 1970 erließ der Rat die Verordnung Nr. 1463/70 über die Einführung eines Kontrollgeräts im Straßenverkehr (ABl. 1970, L 164, S. 1).

Mit dieser Verordnung sollte unter anderem die Verordnung Nr. 543/69 durchgeführt und namentlich das persönliche Kontrollbuch im Rahmen des Möglichen durch ein Kontrollgerät ersetzt, die Verkehrssicherheit erhöht, die Behinderungen für die Freizügigkeit der Straßenfahrzeuge innerhalb der Gemeinschaft aufgehoben sowie die sich aus den verschiedenen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ergebenden Wettbewerbsbehinderungen beseitigt werden (vgl. insbesondere die erste, sechste, siebte und elfte Begründungserwägung).

Hierzu sieht die Verordnung den Einbau und die Benutzung von Fahrtenschreibern bei Fahrzeugen vor, die der Personen- oder Güterbeförderung im Straßenverkehr dienen und in einem Mitgliedstaat zugelassen sind (Art. 3). Ab 1. Januar 1975 wurde der Einbau und die Benutzung eines Kontrollgeräts bei Inbetriebnahme folgender Fahrzeuge obligatorisch:

a) bei den von diesem Zeitpunkt an erstmals zugelassenen Fahrzeugen;

b) bei den Fahrzeugen zur Beförderung gefährlicher Güter unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Erstzulassung.

Ab 1. Januar 1978 sollte der Einbau und die Benutzung eines Kontrollgeräts für die anderen Fahrzeuge obligatorisch sein (Art. 4).

Die Mitglieder des Fahrpersonals von mit Fahrtenschreibern ausgerüsteten Fahrzeugen waren nicht verpflichtet, das in der Verordnung Nr. 543/69 vorgesehene persönliche Kontrollbuch zu führen (Art. 5).

Weitere Vorschriften der Verordnung betreffen die Bauartgenehmigung (Art. 6 bis 13), den Einbau und die Prüfung (Art. 14), die Benutzung der Fahrtenschreiber (Art. 15 bis 18) sowie die Übergangsbestimmungen (Art. 19 und 20). Abschließend bestimmt Artikel 21 Absatz 1 (Artikel 21 wurde durch Artikel 11 der Verordnung Nr. 2828/77 des Rates vom 12. Dezember 1977 (ABl. L 334, S. 5) mit Wirkung vom 1. Januar 1978 zu Artikel 23):

„Die Mitgliedstaaten erlassen nach Anhörung der Kommission rechtzeitig die zur Durchführung dieser Verordnung notwendigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

Diese Vorschriften müssen sich unter anderem auf die Organisation, das Verfahren und die Mittel für die Überwachung sowie auf die Ahndung im Falle von Zuwiderhandlungen erstrecken."

Die Akte über die Beitrittsbedingungen enthielt eine Regelung für das Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1463/70 im Vereinigten Königreich. Artikel 133, ergänzt durch Anhang VII, Nummer III, Ziffer 4, bestimmt:

„Auf ... das Vereinigte Königreich finden ab 1. Januar 1976 gleiche Bestimmungen Anwendungen, wie sie in Artikel 4 Absatz 1 vorgesehen sind."

Nach der Beitrittsakte sollten also die Bestimmungen der Verordnung im Vereinigten Königreich ein Jahr später in Kraft treten.

Am 25. Juni 1973 verabschiedete der Rat die Verordnung Nr. 1787/73 zur Änderung der Verordnung Nr. 1463/70.

Diese Verordnung betrifft den Fall, daß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften entsprechende Fahrtenschreiber in Fahrzeugen eingebaut wurden. Ferner wurde die Frist für die Benutzung von Fahrtenschreibern, denen nur einzelstaatliche Bauartgenehmigungen zugrunde lagen, bis zum 31. Dezember 1979 verlängert, um so den Einbau und die Benutzung von Fahrtenschreibern im Interesse der Verkehrssicherheit bei Fahrzeugen zur Beförderung gefährlicher Güter zu fördern. Die Verordnung sieht jedoch vor, daß die fraglichen Fahrtenschreiber vor dem 1. Januar 1975 (oder im Falle der neuen Mitgliedstaaten vor dem 1. Januar 1976) eingebaut sein müssen.

Die Verordnung Nr. 1463/70 wurde erneut durch die Verordnung Nr. 2828/77 vom 12. Dezember 1977 geändert. Nach dieser Verordnung durften die Mitgliedstaaten insbesondere bestimmte Fahrzeuge von der Anwendung der früheren Verordnung freistellen und deren Anwendung bei bestimmten Fahrzeugarten auf einen späteren Zeitpunkt festlegen (Art. 1 und 2). Diese Bestimmungen führen zu einer geschmeidigeren Anwendung der Verordnung von 1970 ab dem 1. Januar 1978, dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens.

2. Die Generaldirektion Verkehr wies mit einem an die Ständige Vertretung des Vereinigten Königreichs gerichteten Schreiben vom 30. Januar 1976 darauf hin, daß die Verordnung Nr. 1463/70 in den neuen Mitgliedstaaten ab 1. Januar 1976 bei den nach diesem Zeitpunkt erstmals zugelassenen Fahrzeugen und bei Fahrzeugen zur Beförderung gefährlicher Güter unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Erstzulassung gelte. Ferner ersuchte sie darum, so schnell wie möglich über die Maßnahmen des Vereinigten Königreichs zur Anwendung der Verordnung gemäß Artikel 21 unterrichtet zu werden.

Die Ständige Vertretung des Vereinigten Königreichs übermittelte der Kommission mit Schreiben vom 25. Februar 1976 den Entwurf einer „The Passenger and Goods Vehicles (Recording Equipment) Regulations 1976" genannten Verordnung über den Einbau von Kontrollgeräten bei Fahrzeugen zur Personen- und Güterbeförderung. Mit dieser Verordnung sollte sowohl für den innerstaatlichen als auch für den zwischenstaatlichen Verkehr eine fakultative Regelung eingeführt werden.

Die dem Minister für Auswärtige und Commonwealthangelegenheiten am 25. Juni 1976 mitgeteilte Stellungnahme der Kommission zu diesem Entwurf enthielt den Hinweis, daß eine fakultative Regelung nicht ausreiche, um die einwandfreie Anwendung von Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1463/70 zu gewährleisten. Ferner wurde die Regierung des Vereinigten Königreichs in dem Schreiben der Kommission aufgefordert, den Verordnungsentwurf so schnell wie möglich zu ändern, um die in der Stellungnahme der Kommission erhobenen Bedenken zu berücksichtigen, und ihr den geänderten Entwurf zur Begutachtung zu übermitteln, um so ohne weitere Verzögerungen die Anwendung der Verordnung Nr. 1463/70 zu gewährleisten.

Die Kommission versandte am 10. März 1977 ein weiteres Schreiben, das mit Schreiben vom 16. Mai 1977 beantwortet wurde. Darin bestätigte das Vereinigte Königreich seine Absicht, sich nicht gänzlich den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts fügen zu wollen, und führte die tatsächlich erlassenen Maßnahmen auf.

3. Die Kommission hat mit Schreiben vom 21. Oktober 1977 das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag eingeleitet.

Das Vereinigte Königreich brachte in seiner Antwort vom 10. Januar 1978 seine Absicht zum Ausdruck, aus wirtschaftlichen und praktischen Gründen sowie mit Rücksicht auf die Arbeitsbeziehungen die Verordnung nicht vollständig anwenden zu wollen.

In ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 15. Februar 1978 forderte die Kommission das Vereinigte Königreich auf, innerhalb einer Frist von zwei Monaten die notwendigen Maßnahmen zu erlassen, um der fraglichen Verordnung nachzukommen.

Mit Schreiben vom 14. April 1978 erklärte die Regierung des Vereinigten Königreichs, daß sie aus Gründen der Praktikabilität und der politischen Zweckmäßigkeit nicht in der Lage sei, die von der Kommission in ihrer begründeten Stellungnahme geforderten Maßnahmen innerhalb der gesetzten Frist zu erlassen.

Die Kommission hat gemäß Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag den Gerichtshof wegen des behaupteten Vertragsverstoßes des Vereinigten Königreichs angerufen. Die Klageschrift ist am 8. Juni 1978 eingegangen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

a) festzustellen, daß das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag und insbesondere aus Artikel 23 Absatz 1 der genannten Verordnung (in seiner geänderten Fassung) verstoßen hat, indem es unterließ, rechtzeitig die zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1463/70 über die Einführung eines Kontrollgeräts im Straßenverkehr noch zu treffenden Maßnahmen zu verabschieden und die Kommission zu den fraglichen Maßnahmen vor dem Erlaß anzuhören;

b) die Regierung des Vereinigten Königreichs zur Tragung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* beantragt,

— keine dem Artikel 169 EWG-Vertrag entsprechende Feststellung zu treffen, da hier eine solche Feststellung nicht wirklich zur Erreichung der Vertragsziele beitrage, im Gegenteil sogar die Ziele von Artikel 2 EWG-Vertrag verhindere oder verhindern könne und den Wettbewerb verfälsche, indem sie der Wirtschaft eines Mitgliedstaats eine ganz unverhältnismäßige Belastung auferlege, ohne daß der Gemeinschaft entsprechende Vorteile zuflössen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Nach Auffassung der *Kommission* sind die „Passenger and Goods Vehicles (Recording Equipment) Regulations 1977" die einzigen von der Regierung des Vereinigten Königreichs erlassenen Durchführungsbestimmungen. Bei diesen Verordnungen handele es sich, wie die britische Regierung einräume, lediglich um einleitende Maßnahmen, die es den im Vereinigten Königreich zugelassenen Fahrzeugen ermöglichen sollten, bei ihren Fahrten in andere Länder der Gemeinschaft den Fahrtenschreibervorschriften zu genügen.

Die britische Verordnung schreibe jedoch selbst bei internationalen Transporten nicht den Einbau von Fahrtenschreibern vor. Sie enthalten lediglich eine *fakultative*, auf innerstaatliche und internationale Transporte anwendbare Regelung. Lediglich wegen der in den übrigen Mitgliedstaaten geltenden Bestimmungen seien die Fahrzeughalter gezwungen gewesen, für internationale Transporte Fahrtenschreiber einzubauen.

In den britischen Verordnungen fehlten Strafbestimmungen für den Fall des Nichteinbaus und der Nichtbenutzung von Fahrtenschreibern, wie es das Gemeinschaftsrecht verlange.

Mit dem Hinweis auf die Gefahr, daß die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern gestört würden und die Einführung von Fahrtenschreibern zu höheren Lohnforderungen Anlaß gebe, sowie mit dem Argument, die Nichtanwendung der Verordnung auf innerstaatliche Transporte wirke sich auf den Wettbewerb praktisch nicht aus, könne die britische Regierung den unvollständigen Vollzug der fraglichen Verordnung durch das Vereinigte Königreich rechtlich nicht rechtfertigen.

Das Vereinigte Königreich habe sich feierlich verpflichtet, die sich aus dem Vertrag ergebenen Pflichten nach Maßgabe der besonderen Regelungen in der Beitrittsakte und in Änderungsverordnungen, durch welche den besonderen Bedürfnissen des Vereinigten Königreichs Rechnung getragen worden sei, zu erfüllen.

Ein einwandfreies Arbeiten des Gemeinschaftssystems sei nicht möglich, wenn ein Mitgliedstaat sich das Recht vorbehalten dürfe, eine verbindliche, unter Beachtung des gemeinschaftlichen Rechtsetzungsverfahrens verabschiedete Regelung ganz oder teilweise nicht anzuwenden, wenn ihm dies vorteilhaft erscheine.

Das Vereinigte Königreich sei aufgrund der Verordnung Nr. 1463/70, der Bestimmungen des Vertrages, insbesondere der Artikel 5 und 189 EWG-Vertrag, sowie der Beitrittsakte verpflichtet, rechtzeitig nach Anhörung der Kommission sämtliche notwendigen Durchführungsmaßnahmen zu erlassen.

Der Verordnungsgeber der Gemeinschaft habe, wie die Kommission meint, in vielerlei Hinsicht den Bedürfnissen des Vereinigten Königreichs Rechnung getragen (vgl. insbesondere die Bestimmung im Anhang VII, Nr. III, Ziff. 4 der Beitrittsakte). Ferner habe bei der späteren Verabschiedung der Änderungsverordnungen das Vereinigte Königreich mehr als ausreichend Gelegenheit gehabt, seine Bedenken darzulegen, daß Fahrtenschreiber für innerstaatliche Transporte überflüssig seien. Diese Ansicht sei von der Gemeinschaft nicht geteilt worden.

Die Nichtanwendung der Verordnung Nr. 1463/70 durch das Vereinigte Königreich könne daher nicht mit praktischen Durchführungsschwierigkeiten gerechtfertigt werden.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* wehrt sich in ihrer Klagebeantwortung gegen den Vorwurf, die Kommission vor der Verabschiedung der Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1463/70 nicht angehört zu haben.

Am 2. September 1975 habe das Vereinigte Königreich der Kommission ein Memorandum über die ernsthaften Schwierigkeiten unterbreitet, die durch die obligatorische Einführung von Fahrtenschreibern nach der Verordnung Nr. 1463/70 entstünden, und die Meinung der Kommission zu diesem Punkt erbeten.

Ferner habe die Kommission selber in ihrer Klage erwähnt, daß der Ständige Vertreter des Vereinigten Königreichs ihr am 25. Februar 1976 die vom Vereinigten Königreich vorgeschlagenen Maßnahmen mitgeteilt habe. Die von der Kommission hierzu abgegebene Stellungnahme habe dem Vereinigten Königreich aufgegeben, ihr einen geänderten Entwurf der vorgeschlagenen Maßnahmen zu übermitteln.

Der britischen Regierung sei klar geworden, daß die Kommission nicht die Auffassung teilen könne, wonach die Ziele des Vertrages und der Verordnungen Nrn. 543/69 und 1463/70 im Vereinigten Königreich in der von diesem vorgeschlagenen Form besser erreicht werden könnten als in der von der Kommission vorgeschlagenen.

Jedoch könne nicht davon die Rede sein, daß diese Entscheidung ohne vorherige Anhörung der Kommission getroffen worden sei. Es dürfe nicht ignoriert werden, welche praktischen Konsequenzen der Versuch einer Durchsetzung zwingender Maßnahmen habe, wenn bedeutende Teile des betroffenen Gewerbes

tiefe Feindseligkeit gegenüber den vorgeschlagenen Maßnahmen zeigten. Nach Ansicht des Vereinigten Königreichs bestehe eine ernste Streikgefahr in einem für die Volkswirtschaft wichtigen Bereich, so daß deren Stabilität (möglicherweise) bedroht sei.

Tatsächlich seien zahlreiche Unternehmer gezwungen worden, Fahrtenschreiber aus ihren Fahrzeugen wieder auszubauen. Derartige Umstände brächten die Behörden, die für die Einhaltung des Gesetzes zu sorgen hätten, in eine unmögliche Lage und führten unweigerlich dazu, die Achtung vor dem Recht zu untergraben. Die langfristigen Folgen stünden außer jedem Verhältnis zu den Vorteilen, die sich aus der Erfüllung dieser Verpflichtung ergeben könnten.

Nach einer Erfahrung mit dem Gerät aufgrund einer fakultativen Regelung bestehe bessere Aussicht, daß die allgemeine Verwendung der Fahrtenschreiber ohne größere Unruhen angenommen würde.

Die Ziele der Verordnung Nr. 1463/70 seien im Vereinigten Königreich tatsächlich im wesentlichen erreicht worden, was insbesondere für die Fahrzeuge gelte, die zwischen den Mitgliedstaaten verkehrten.

Verglichen mit den übrigen Mitgliedstaaten seien die Verkehrssicherheitsbestimmungen sowohl für die innerstaatlichen als auch für die internationalen Transporte strenger.

Das Vereinigte Königreich vermöge daher nicht einzusehen, wie die Nichteinführung eines Kontrollgeräts bei bestimmten innerstaatlichen Transporten den übrigen Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft insgesamt schaden könne.

In ihrer Erwiderung führt die *Kommission* aus, sie habe zu keiner Zeit die Ansicht vertreten, daß das Vereinigte Königreich sie überhaupt nicht konsultiert habe. Sie meint jedoch, in Anwendung des geänderten Artikels 23 der Verordnung Nr. 1463/70 nur zu *teilweisen* Durchführungsmaßnahmen angehört worden zu sein. Das Vereinigte Königreich habe es mithin unterlassen, die zu sämtlichen für die Durchführung der Verordnung notwendigen Maßnahmen anzuhören.

Die Kommission bestreitet, daß die Ziele der Verordnung Nr. 1463/70 durch andere als die in den besonderen Vorschriften der Verordnung aufgeführten Mittel erreicht werden könnten.

Es stehe den Mitgliedstaaten nicht frei, bestimmte Vorschriften einer in allen ihren Teilen verbindlichen und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat geltenden (Art. 189 EWG-Vertrag) Verordnung nicht anzuwenden, wenn sie meinten, daß interne Schwierigkeiten zu groß seien, um die Anwendung zu ermöglichen (EuGH 11. April 1978 — Kommission/Italienische Republik, 100/77 — Slg. 1978, 887, Randziffer 21).

Mit ihrer Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Anwendungsbestimmungen habe die Kommission gemäß Artikel 155 EWG-Vertrag gehandelt.

Zur Rechtfertigung für das Unterlassen der notwendigen Maßnahmen zur Durchführung einer Verordnung könne sich ein Mitgliedstaat nicht darauf berufen, daß die Nichtbeachtung der Verordnung den übrigen Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft keinen besonderen Schaden zufügt. Dies liefe darauf hinaus, den Mitgliedstaaten ein restliches Ermessen darüber zu belassen, ob aus dem Vertrag herrührende Pflichten von ihnen zu erfüllen seien.

Im Vertrag finde sich keine Bestimmung, die eine solche These stützen könne. Andernfalls könne kein Mitgliedstaat sicher sein, daß die oft unter großen Schwierigkeiten in aller Form eingegangenen recht-

lichen Verpflichtungen von den Partnerstaaten tatsächlich durchgeführt würden. Die Kommission verweist hierzu auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere auf das Urteil in der Rechtssache 95/77 vom 11. April 1978 — Kommission/Königreich der Niederlande — Slg. 1978, 863) sowie auf die dazugehörigen Schlußanträge des Generalanwalts Reischl.

Bereits die unvollständige Anwendung der Verordnung Nr. 1463/70 sei ihrer Natur nach schädlich. Die Tatsache, daß ein Mitgliedstaat sich offen dafür entscheide, seiner Verpflichtung zur Durchführung einer wichtigen Verordnung nicht nachkommen zu wollen, verstoße erkennbar gegen die Interessen der Gemeinschaft. Darüber hinaus sei der Schaden für die Wirtschaft offensichtlich.

Abschließend nimmt die Kommission zum Antrag der Beklagten Stellung, der Gerichtshof möge von einer Feststellung gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag absehen (vgl. vorstehend unter II die Anträge der Parteien). Nach ihrer Kenntnis gebe es keinen entsprechenden Ermessensspielraum. Selbst wenn das Vorhandensein eines solchen Ermessens unterstellt werde, gestatteten die von der beklagten Partei eingereichten Schreiben und die Erklärungen des verantwortlichen Ministers nicht die Feststellung, daß das Vereinigte Königreich sich ernsthaft darum bemüht habe, seine auf diesem Gebiet bestehenden Verpflichtungen zu erfüllen.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Parteien haben in der Sitzung vom 6. Dezember 1978 mündliche Erklärungen abgegeben.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 18. Januar 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission hat mit Klageschrift vom 7. Juni 1978 beim Gerichtshof die Feststellung nach Artikel 169 EWG-Vertrag beantragt, daß das Vereinigte Königreich gegen eine ihm obliegende Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen hat, indem es die zur Durchführung der Verordnung Nr. 1463/70 des Rates vom 20. Juli 1970 über die Einführung eines Kontrollgeräts im Straßenverkehr (ABl. L 164, S. 1) erforderlichen Maßnahmen nicht rechtzeitig erlassen und indem es die in der Verordnung vorgesehene vorherige Anhörung der Kommission unterlassen hat.

2 Die Verordnung Nr. 1463/70 in der durch die Verordnungen des Rates Nr. 1787/73 vom 25. Juni 1973 (ABl. L 181, S. 1) und Nr. 2828/77 vom 12. Dezember 1977 (ABl. L 334, S. 5) geänderten Fassung will im wesentlichen das persönliche Kontrollbuch durch die Einführung eines Kontrollgeräts im Straßenverkehr, einen sogenannten Fahrtenschreiber, ersetzen.

3 Nach den Begründungserwägungen der Verordnung dient das Gerät dazu, automatisch die Lenkzeiten und andere Angaben über die Fahrt, wie die Geschwindigkeit und die Wegstrecke des Fahrzeugs, aufzuzeichnen. Einbau und die Benutzung des Geräts wurden vorgeschrieben, um einheitlich und wirkungsvoll die Arbeitszeit des Fahrpersonals zu überwachen und die Verkehrssicherheit zu erhöhen, ohne dabei den freien Verkehr von Kraftfahrzeugen innerhalb der Gemeinschaft zu behindern oder eine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen hervorzurufen. Einbau und Benutzung des Geräts werden nach der Verordnung für bestimmte Fahrzeugarten zu verschiedenen Zeitpunkten obligatorisch, wobei Artikel 4 als wichtigste Bestimmung den Einbau und die Benutzung eines Kontrollgeräts ab 1. Januar 1975 bei den von diesem Zeitpunkt an erstmals zugelassenen Fahrzeugen und bei solchen zur Beförderung gefährlicher Güter unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Erstzulassung zwingend vorschreibt.

4 Um die Einhaltung dieser Verpflichtungen zu gewährleisten, bestimmt Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung:

„Die Mitgliedstaaten erlassen nach Anhörung der Kommission rechtzeitig die zur Durchführung dieser Verordnung notwendigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

Diese Vorschriften müssen sich unter anderem auf die Organisation, das Verfahren und die Mittel für die Überwachung sowie auf die Ahndung im Falle von Zuwiderhandlungen erstrecken."

5 Nach Anhang VII zur Beitrittsakte, Nr. III (Verkehr), Ziffer 4, finden auf Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich ... ab 1. Januar 1976 gleiche Bestimmungen Anwendung, wie sie in Artikel 4 der Verordnung Nr. 1463/70 vorgesehen sind.

6 Unbestrittenermaßen sehen die britischen Rechtsvorschriften sowohl für Fahrzeuge, die innergemeinschaftliche Transporte durchführen, als auch für solche, die innerstaatliche Transporte wahrnehmen, den Einbau und die Benutzung des Kontrollgeräts nur wahlweise und auf freiwilliger Grundlage vor. Dagegen behalten die britischen Rechtsvorschriften die durch die Verordnung aufgehobenen Verpflichtungen über das Mitführen eines persönlichen Kontrollbuchs bei.

7 Nach Ansicht der beklagten Partei trägt diese Regelung in geeigneter Weise den Zielen Rechnung, die Straßenverkehrssicherheit und den sozialen Fortschritt der Arbeitnehmer zu fördern sowie die Wettbewerbsbedingungen anzugleichen. Die Verordnung Nr. 1463/70 werde auf ihrem Hoheitsgebiet durch den Einbau und Benutzung des Kontrollgeräts auf freiwilliger Basis, wobei dessen obligatorische Einführung zu einem geeigneten Zeitpunkt vorbehalten bleibe, in optimaler Weise ausgeführt. Eine Durchführung der Verordnung mit Hilfe von zwingenden Vorschriften würde im übrigen auf einen lebhaften Widerstand der betroffenen Kreise, insbesondere der Gewerkschaften stoßen, und zu Streiks im Transportwesen und einer schweren Schädigung der gesamten Volkswirtschaft führen.

8 Da die Ziele der Gemeinschaftspolitik auf diesem Gebiet im Vereinigten Königreich durch die Beibehaltung des Systems des persönlichen Kontrollbuchs ebensogut erreicht werden könnten wie durch die verbindliche Einführung des Kontrollgeräts, sei die gerügte Unterlassung rein technischer Natur und könne angesichts der aufgezeigten Schwierigkeiten nicht beanstandet werden. Im übrigen werde bei den innergemeinschaftlichen Transporten der Einbau und die Benutzung des Kontrollgeräts in der Praxis schon dadurch sichergestellt, daß die übrigen Mitgliedstaaten sie vorschreiben.

9 Nach Artikel 189 EWG-Vertrag sind Verordnungen „in allen ihren Teilen" für die Mitgliedstaaten verbindlich. Wie der Gerichtshof bereits mit Urteil vom 7. Februar 1973 (Kommission/Italienische Republik, Slg. 1973, 101 ff.) festgestellt hat, geht es nicht an, daß ein Mitgliedstaat die Bestimmungen einer Verordnung der Gemeinschaft unvollständig anwendet oder unter ihnen eine Auswahl trifft, so daß er bestimmte Regelungen des Gemeinschaftsrechts, die nach seiner Auffassung gewissen nationalen Interessen zuwiderlaufen, vereitelt. Besonders wenn es sich um die Durchführung einer allgemeinen Regelung handelt, die bestimmte gegen Arbeitnehmer gerichtete Mißbräuche beseitigen soll, die darüber hinaus den Straßenverkehr gefährden, verletzt ein Mitgliedstaat, der es unterläßt, innerhalb der vorgeschriebenen

Fristen zusammen mit den übrigen Mitgliedstaaten die ihm obliegenden Durchführungsvorschriften zu erlassen, gegen die Gemeinschaftssolidarität, indem er namentlich bei innergemeinschaftlichen Transporten die übrigen Mitgliedstaaten zwingt, die Folgen seiner eigenen Versäumnisse auszugleichen, und sich bei den innerstaatlichen Transporten zum Nachteil der Partnerstaaten einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil verschafft.

10 In dem erwähnten Urteil wird ferner festgestellt, daß auch Schwierigkeiten beim Vollzug eines Rechtsaktes der Gemeinschaft einen Mitgliedstaat nicht dazu berechtigt, sich einseitig von der Beachtung seiner Verpflichtungen loszusagen. Das institutionelle System der Gemeinschaft gibt dem betroffenen Mitgliedstaat die nötigen Mittel an die Hand, um zu erreichen, daß seinen Schwierigkeiten bei Wahrung der Prinzipien des Gemeinsamen Marktes und der berechtigten Interessen der übrigen Mitgliedstaaten in angemessener
11 Weise Rechnung getragen wird. Unter diesen Umständen können die von der Beklagten geltend gemachten Schwierigkeiten bei der Durchführung nicht als Rechtfertigungsgrund anerkannt werden.

12 Wie in dem genannten Urteil festgestellt, erlaubt es der Vertrag den Mitgliedstaaten, die Vorteile der Gemeinschaft zu nutzen, er erlegt ihnen aber auch die Verpflichtung auf, deren Rechtsvorschriften zu beachten. Stört ein Staat aufgrund der Vorstellung, die er sich von seinem nationalen Interesse macht, einseitig das mit der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft verbundene Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten, so stellt dies die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor dem Gemeinschaftsrecht in Frage und schafft Diskriminierungen für deren Staatsangehörige. Ein solcher Verstoß gegen die Pflicht zur Solidarität, welche die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben, beeinträchtigt die Rechtsordnung der Gemeinschaft bis
13 in ihre Grundfesten. Sonach hat das Vereinigte Königreich mit seiner vorsätzlichen Weigerung, die Vorschriften der Verordnung Nr. 1463/70 auf seinem Hoheitsgebiet zu vollziehen, eindeutig gegen die Verpflichtungen verstoßen, die es aufgrund seiner Zugehörigkeit zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eingegangen ist.

14 Die Kommission hat ferner die Feststellung beantragt, daß der Verstoß des Vereinigten Königreichs gegen seine Verpflichtung, sie zu den gemäß Artikel 23 der Verordnung zu treffenden innerstaatlichen Maßnahmen anzuhören, als ein gegenüber dem vorstehend Festgestellten selbständiger Verstoß anzusehen ist.

15 Die unterlassene Anhörung der Kommission fällt vorliegend mit dem Verstoß gegen die sich aus Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung ergebenden Pflichten zusammen, denn die britische Regierung hatte bereits zum 1. Januar 1976 der Kommission mitgeteilt, daß sie sich nicht in der Lage sehe, die in diesem Artikel vorgeschriebenen Bestimmungen zu erlassen. Der zusätzlich gerügte und der festgestellte Verstoß bilden also eine Einheit, so daß sich eine gesonderte Feststellung hier erübrigt.

Kosten

16 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Beklagte ist mit ihrem Vortrag unterlegen. Sie ist daher in die Kosten des Verfahrens zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Vereinigte Königreich hat eine ihm obliegende Verpflichtung aus dem Vertrag verletzt, indem es die zur Durchführung der Verordnung Nr. 1463/70 des Rates vom 20. Juli 1970 über die Einführung eines Kontrollgeräts im Straßenverkehr erforderlichen Bestimmungen nicht rechtzeitig erlassen hat.**

2. **Die beklagte Partei wird verurteilt, die Kosten zu tragen.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. Februar 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher