ARREST VAN HET HOF
VAN 7 FEBRUARI 1979 [1]

Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland

„Tachograaf"

Zaak 128/78

Samenvatting

1. *Handelingen van een instelling — Verordening — Uitvoering — Verplichtingen van de Lid-Staten*
   (EEG-Verdrag, art. 189)

2. *Verplichtingen van de Lid-Staten — Eenzijdig optreden in strijd met het Verdrag — Niet voldoen aan de solidariteitsverplichtingen*

1. Niet kan worden gedoogd dat een Lid-Staat de bepalingen van een verordening van de Gemeenschap onvolledig of selectief toepast en daarmee gedeelten van de communautaire wetgeving, die hij met bepaalde nationale belangen in strijd acht, een dode letter doet blijven. De bij de uitvoering van een communautair besluit aan de dag getreden moeilijkheden geven een Lid-Staat niet het recht zich eenzijdig van de nakoming zijner verplichtingen ontslagen te achten.
2. Wanneer een Lid-Staat eenzijdig, naar zijn opvatting van het nationaal belang, het evenwicht tussen de uit zijn lidmaatschap der Gemeenschap voortvloeiende voordelen en lasten verbreekt, wordt de gelijkheid van de Lid-Staten ten opzichte van het gemeenschapsrecht in gevaar gebracht en een discriminerende behandeling van hun onderdanen in het leven geroepen. Deze niet-nakoming van de solidariteitsverplichtingen die de Lid-Staten door hun toetreding tot de Gemeenschap op zich hebben genomen, tast de communautaire rechtsorde tot in haar grondvesten aan.

In zaak 128/78,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur G. Close als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

1 — Procestaal: Engels.

tegen

VERENIGD KONINKRIJK VAN GROOT-BRITTANNIË EN NOORD-IERLAND, ten deze vertegenwoordigd door R. D. Munrow, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door P. Scott Q.C. of the Middle Temple, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Ambassade van het Verenigd Koninkrijk,

verweerder,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk de krachtens het EEG-Verdrag en verordening nr. 1463/70 van de Raad betreffende de invoering van een controle-apparaat bij het wegvervoer (PB L 164 van 1970, blz. 1), op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, J. Mertens de Wilmars en Mackenzie Stuart, kamerpresidenten, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: H. Mayras
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en procesverloop

1. Op 25 maart 1969 stelde de Raad verordening (EEG) nr. 543/69 vast, tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB L 77 van 1969, blz. 49).

Deze verordening legde een aantal doelstellingen vast, zoals de harmonisatie van de mededingingsvoorwaarden, de bevordering van de sociale vooruitgang van de werknemers in deze bedrijfstak en van de verkeersveiligheid. Hiertoe bevatte de verordening bepalingen over de mini-

mum leeftijd van bestuurders, de samenstelling van de bemanning van de voertuigen, de duur van de rijtijden en de dagelijkse en wekelijkse rusttijden.

Ten einde de nakoming van de bepalingen van deze verordening te verzekeren, waren de bemanningsleden van de voertuigen verplicht een persoonlijk controleboekje bij te houden.

Artikel 16 van verordening nr. 543/69 bepaalde dat dit persoonlijk controleboekje zou worden vervangen door een mechanisch controle-apparaat, de zogenaamde tachograaf.

Op 20 juli 1970 stelde de Raad verordening (EEG) nr. 1463/70 vast betreffende de invoering van een controle-apparaat bij het wegvervoer (PB L 164 van 1970, blz. 1).

Deze verordening beoogt onder meer daadwerkelijk uitvoering te geven aan verordening nr. 543/69, met name door de vervanging op zo groot mogelijke schaal van het persoonlijk controleboekje door een controle-apparaat, om daarmede bij te dragen tot de verkeersveiligheid, belemmeringen voor het vrije verkeer van voertuigen binnen de Gemeenschap weg te nemen en concurrentieverstoring als gevolg van verschillende voorschriften in de Lid-Staten te vermijden (zie met name de eerste, zesde, zevende en elfde overweging van de considerans).

Behoudens enkele uitzonderingen schrijft de verordening hiertoe de installatie en het gebruik voor van tachografen in voertuigen die in de Lid-Staten zijn geregistreerd en die bestemd zijn voor het vervoer over de weg van personen of goederen (artikel 3). De installatie en het gebruik van het apparaat werd met ingang van 1 januari 1975 verplicht gesteld voor:

a) voertuigen die voor de eerste maal op of na die datum worden ingeschreven,

b) voertuigen die gevaarlijke stoffen vervoeren, ongeacht de datum van hun inschrijving,

vanaf het moment van ingebruikneming.

Met ingang van 1 januari 1978 werd de installatie en het gebruik van het controle-apparaat verplicht gesteld voor alle voertuigen waarop de verordening van toepassing is (artikel 4).

Bemanningsleden van voertuigen uitgerust met tachografen die beantwoordden aan de omschrijving van het goedgekeurde type, waren ontheven van de verplichting om het bij verordening nr. 543/69 voorgeschreven persoonlijk controleboekje bij zich te hebben (artikel 5).

Andere bepalingen van de verordening hebben betrekking op de goedkeuring van de modellen tachografen (artikel 6-13), de installatie en controle (artikel 14) en het gebruik van tachografen (artikelen 15-18) of bevatten overgangsbepalingen (artikel 19 en 20). Artikel 21, lid 1 [1], bepaalt ten slotte:

„De Lid-Staten stellen, na raadpleging van de Commissie, tijdig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van deze verordening.

Deze bepalingen hebben onder andere betrekking op de organisatie, de procedure en de controlemiddelen, alsmede op de sancties die bij overtreding kunnen worden toegepast."

De Toetredingsakte bevat een bepaling over de inwerkingtreding van verordening nr. 1463/70 in het Verenigd Koninkrijk. Artikel 133 juncto bijlage VII, punt III, sub 4, bepaalt:

„Ten aanzien van ... het Verenigd Koninkrijk gelden met ingang van 1 januari 1976 identieke bepalingen als die van artikel 4, lid 1."

Door deze bepaling werd de inwerkingtreding van de verordening voor het Verenigd Koninkrijk aldus een jaar uitgesteld.

Op 25 juni 1973 stelde de Raad verordening (EEG) nr. 1787/73 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1463/70 vast.

1 — Artikel 21 is gewijzigd bij artikel 11 van verordening nr. 2828/77 van de Raad van 12 december 1977 (PB L 334 van 1977, blz. 5) en is per 1 januari 1978 artikel 23 geworden.

Deze heeft betrekking op gevallen waarin voertuigen al waren voorzien van tachografen die aan de nationale wettelijke voorschriften voldeden. Om in het belang van de verkeersveiligheid de installatie en het gebruik van tachografen in voertuigen gebruikt voor het vervoer van gevaarlijke stoffen te bevorderen, werd het tijdvak waarbinnen het gebruik was toegestaan van tachografen die alleen aan nationale eisen voldeden, verlengd tot 31 december 1979. De verordening bepaalt echter dat dergelijke tachografen vóór 1 januari 1975 (en wat de nieuwe Lid-Staten betreft, vóór 1 januari 1976) moesten zijn geïnstalleerd.

Verordening nr. 1463/70 werd opnieuw gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2828/77 van 12 december 1977. Hierbij werden de Lid-Staten met name gemachtigd om voor bepaalde categorieën voertuigen ontheffing te verlenen van de verplichtingen van de eerdere verordening, en werd de inwerkingtreding van deze verordening voor andere categorieën voertuigen uitgesteld (artikelen 1 en 2). Door deze bepalingen werd met ingang van 1 januari 1978, de datum van hun inwerkingtreding, de toepassing van de verordening van 1970 versoepeld.

2. Bij brief van 30 januari 1976 aan de Permanente Vertegenwoordiging van het Verenigd Koninkrijk heeft het directoraat-generaal Vervoer van de Commissie erop gewezen dat verordening nr. 1463/70 in de nieuwe Lid-Staten vanaf 1 januari 1976 van toepassing was voor nieuw ingeschreven voertuigen en voor voertuigen die gevaarlijke stoffen transporteren ongeacht de datum van inschrijving. Voorts verzocht het zo spoedig mogelijk op de hoogte te worden gesteld van de stappen die de regering van het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig artikel 21 had ondernomen om de verordening ten uitvoer te leggen.

Met haar brief van 25 februari 1976 zond de Permanente Vertegenwoordiging van het Verenigd Koninkrijk de Commissie een ontwerp-regeling geti-

teld: „The Passenger and Goods Vehicles (Recordings Equipment) Regulations 1976", welke beoogde een stelsel op basis van vrijwilligheid in te voeren voor zowel het binnenlandse als het internationale vervoer.

In haar advies over deze maatregel, bij brief van 25 juli 1976 aan de minister van Buitenlandse Zaken en Gemenebestzaken toegezonden, gaf de Commissie te kennen dat een stelsel op basis van vrijwilligheid voor de juiste tenuitvoerlegging van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1463/70 onvoldoende was. De Commissie verzocht de Britse regering de ontwerp-regeling zo spoedig mogelijk te wijzigen met inachtneming van de punten die in haar advies naar voren waren gebracht, en om het aldus gewijzigde ontwerp voor advies aan de Commissie voor te leggen, ten einde de onverwijlde tenuitvoerlegging van verordening nr. 1463/70 te verzekeren.

Op 10 maart 1977 zond de Commissie een tweede brief, waarop, zij op 16 mei 1977 antwoord ontving: de regering van het Verenigd Koninkrijk verklaarde dat zij niet voornemens was de gemeenschapswetgeving volledig ten uitvoer te leggen, en vermelde de maatregelen die op dat moment waren vastgesteld.

3. Met haar brief van 21 oktober 1977 heeft de Commissie de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag ingeleid.

In haar antwoord van 10 januari 1978 deelde de regering van het Verenigd Koninkrijk mee, om economische en praktische redenen en om wille van de arbeidsvrede niet van plan te zijn de verordening volledig ten uitvoer te leggen.

Op 15 februari 1978 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies uit waarin zij het Verenigd Koninkrijk verzocht binnen twee maanden de nodige maatregelen te treffen om zich aan de voorschriften van de verordening aan te passen.

Bij brief van 14 april 1978 verklaarde de regering van het Verenigd Koninkrijk dat het praktisch noch politiek opportuun was om de in het gemotiveerde advies van de Commissie genoemde maatregelen binnen de gestelde termijn te treffen.

Daarop heeft de Commissie krachtens artikel 169, tweede alinea, EEG-Verdrag bij het Hof van Justitie een procedure wegens niet-nakoming tegen het Verenigd Koninkrijk aanhangig gemaakt. Het verzoekschrift is op 8 juni 1978 ter griffie van het Hof ingekomen.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

a) vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk, door de nog te nemen maatregelen tot uitvoering van verordening nr. 1463/70 betreffende de invoering van een controle-apparaat bij het wegvervoer, niet tijdig vast te stellen en vóór de vaststelling van die maatregelen de Commissie niet te raadplegen, de krachtens het Verdrag, en inzonderheid krachtens artikel 23, lid 1, van genoemde gewijzigde verordening, op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

b) de regering van het Verenigd Koninkrijk te verwijzen in de kosten van de procedure.

De *regering van het Verenigd Koninkrijk* concludeert dat het den Hove behage:

— geen uitspraak te doen overeenkomstig artikel 169 van het Verdrag, wanneer — zoals in casu — een dergelijke uitspraak de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag niet werkelijk zou bevorderen, doch veeleer de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 2 van het Verdrag zou verhinderen of zou kunnen verhinderen en de mededinging vervalsen, door aan een Lid-Staat een onevenredig zware last op te leggen zonder dat daar voor de Gemeenschap voordelen tegenover staan.

III — Middelen en argumenten van partijen

De *Commissie* stelt dat de enige uitvoeringsmaatregelen die de Britse regering heeft getroffen, zijn vervat in de Passenger and Goods Vehicles (Recording Equipment) Regulations 1977. De Britse regering erkent dat deze regeling slechts een eerste maatregel is om ervoor te zorgen dat in het Verenigd Koninkrijk geregistreerde voertuigen tijdens ritten in andere Lid-Staten aan de tachograafverordening voldoen.

De regeling schrijft de installatie van tachografen echter niet dwingend voor, zelfs niet voor internationale ritten. Zij voorziet in feite slechts in een stelsel *op basis van vrijwilligheid,* dat zowel voor het binnenlandse als voor het internationale vervoer geldt. Het zijn uitsluitend de regels die in andere Lid-Staten gelden, waardoor de ondernemers worden gedwongen voor internationale ritten tachografen aan te brengen.

De Britse regeling bevat geen bepalingen die het ontbreken en niet-gebruiken van een tachograaf strafbaar stellen en daarvoor sancties vaststellen.

Het argument van de Britse regering, dat de invoering van tachografen de arbeidsvrede dreigt te verstoren en nieuwe looneisen zal uitlokken, en haar bewering dat het buiten toepassing laten van de verordening in het binnenlands vervoer de mededingingsvoorwaarden niet merkbaar zal beïnvloeden, is rechtens geen excuus voor het feit dat het Verenigd Koninkrijk is tekortgeschoten in de volledige tenuitvoerlegging van de verordening.

Het Verenigd Koninkrijk heeft zich plechtig verbonden zijn verdragsverplichtingen na te komen, behoudens de afwijkingen die met het oog op zijn bijzondere belangen in de Toetredingsakte en in verordeningen zijn neergelegd.

Het communautaire stelsel kan niet functioneren als een Lid-Staat zich het recht zou kunnen voorbehouden om een bindende gemeenschapsmaatregel die overeenkomstig de voorgeschreven gemeenschapsprocedure is vastgesteld, geheel of gedeeltelijk buiten toepassing te laten wanneer hij meent dat dat hem beter uitkomt.

Overeenkomstig verordening nr. 1463/70, de bepalingen van het Verdrag, in het bijzonder de artikelen 5 en 189, en de Toetredingsakte is het Verenigd Koninkrijk gehouden om na raadpleging van de Commissie tijdig alle noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen vast te stellen.

De Commissie meent dat de gemeenschapswetgever in vele opzichten rekening heeft gehouden met de behoeften van het Verenigd Koninkrijk (in het bijzonder in punt III, sub 4, van bijlage VII bij de Toetredingsakte). Bovendien heeft het Verenigd Koninkrijk ruimschoots gelegenheid gehad om bij de latere vaststelling van wijzigingsverordeningen zijn opvatting dat tachografen in het binnenlandse vervoer onnodig waren, te verdedigen. De Gemeenschap heeft dit standpunt echter niet overgenomen.

Praktische problemen kunnen derhalve niet worden aanvaard als excuus voor het niet uitvoeren van verordening nr. 1463/70 door het Verenigd Koninkrijk.

In haar verweerschrift ontkent de *regering van het Verenigd Koninkrijk* te hebben nagelaten de Commissie te raadplegen voordat zij de uit hoofde van verordening nr. 1463/70 vastgestelde maatregelen invoerde.

In een memorandum van 2 september 1975 heeft het Verenigd Koninkrijk de Commissie gewezen op de ernstige problemen bij de verplichte invoering van tachografen overeenkomstig verordening nr. 1463/70 en de Commissie om haar oordeel hierover gevraagd.

In haar verzoekschrift heeft de Commissie bovendien zelf gesteld dat de Permanente Vertegenwoordiger van het Verenigd Koninkrijk de Commissie op 25 februari 1976 de door het Verenigd Koninkrijk voorgenomen maatregelen heeft toegezonden. De Commissie heeft haar oordeel hierover gegeven en het Verenigd Koninkrijk verzocht haar een gewijzigd ontwerp van de voorgestelde maatregelen toe te zenden.

De Britse regering kwam tot de conclusie dat de doelstellingen van het Verdrag en van de verordeningen nrs. 543/69 en 1463/70 waarschijnlijk beter op de door haar voorgestelde wijze te verwezenlijken waren dan op de wijze die de Commissie voor ogen stond, maar tegelijk begreep zij dat de Commissie het met haar beslissing niet eens kon zijn.

Daarmee is echter niet gezegd dat zij zonder raadpleging van de Commissie tot die beslissing is gekomen. Men kan de praktische gevolgen van een poging om een verplichte maatregel door te voeren, ondanks gebleken diepgewortelde

weerzin tegen die maatregel bij een belangrijk deel van de betrokken bedrijfstak, niet negeren. Volgens de Britse regering bestaat er een reëel risico van stakingen in een gevoelige sector van de nationale economie, die het economisch evenwicht in gevaar zouden brengen althans zouden kunnen brengen.

Inderdaad werden enkele bedrijven gedwongen een groot aantal tachografen uit hun wagens te demonteren. Dergelijke omstandigheden plaatsen degenen die de wet moeten handhaven, in een onmogelijke positie en leiden onvermijdelijk tot een situatie waarin de eerbied voor de wet wordt ondermijnd. Deze verstrekkende gevolgen staan in geen verhouding tot de mogelijke voordelen die uit het nakomen van de verplichting kunnen voortvloeien.

Het is aannemelijk dat het algemeen gebruik van tachografen zonder al te belangrijke verstoringen ingang zal vinden op grond van de ervaring met het apparaat op basis van vrijwilligheid.

Het Verenigd Koninkrijk meent dat de doelstellingen van verordening nr. 1463/70 wat het Verenigd Koninkrijk betreft, in grote trekken zijn bereikt, met name met betrekking tot voertuigen die op andere Lid-Staten rijden.

De Britse verkeersveiligheidsnormen zijn, zowel voor het internationale als voor het binnenlandse vervoer, veel strikter dan die van de andere Lid-Staten. Het valt dan ook niet goed in te zien hoe andere Lid-Staten of de Gemeenschap als geheel er nadeel van zouden kunnen ondervinden, dat het invoeren van controleapparaten voor sommige binnenlandse trajecten niet verplicht is.

In haar repliek merkt de *Commissie* op dat zij nooit heeft beweerd dat het Verenigd Koninkrijk haar in het geheel niet heeft geraadpleegd. Zij wijst er echter op dat zij met toepassing van het (gewijzigde) artikel 23 van verordening nr. 1463/70 alleen maar is geraadpleegd met betrekking tot *deel*maatregelen van uitvoerende aard. Hieruit volgt dat het Verenigd Koninkrijk in gebreke is gebleven met de raadpleging van de Commissie over alle, voor de toepassing van de verordening noodzakelijke maatregelen.

De Commissie betwist dat de doelstellingen van verordening nr. 1463/70 op andere wijze kunnen worden bereikt dan met de in de bijzondere bepalingen van die verordening aangewezen middelen.

Het staat de Lid-Staten niet vrij om bepaalde voorschriften van een verordening — voorschriften die in al hun onderdelen verbindend en in elke Lid-Staat rechtstreeks toepasselijk zijn (artikel 189 EEG-Verdrag) — terzijde te schuiven met de overweging dat de interne problemen te groot zijn om de verordening uit te voeren (arrest van 11 april 1978, zaak 100/77, Commissie/Italië, Jurispr. 1978, r.o. 21, blz. 887).

De Commissie benadrukt dat zij met het uitbrengen van haar advies over de voorgestelde uitvoeringsmaatregelen in overeenstemming met artikel 155 EEG-Verdrag heeft gehandeld.

Tegen het verwijt dat men niet de noodzakelijke maatregelen ter uitvoering van een verordening heeft vastgesteld, kan men zich niet verweren met een beroep op de omstandigheid dat de andere Lid-Staten of de Gemeenschap daarvan geen bijzonder nadeel hebben ondervonden. Dit zou in feite betekenen dat de Lid-Staten een rest-bevoegdheid hebben behouden om te beslissen of zij de krachtens het Verdrag op hen rustende verplichtingen zullen nakomen of niet.

Het Verdrag bevat geen bepaling die aan een dergelijke stelling steun zou kunnen bieden. Ware dit anders dan zou geen

Lid-Staat er meer op kunnen vertrouwen dat wettelijke verbintenissen die, vaak met de grootste moeite, plechtig tot stand zijn gekomen, in de praktijk door zijn partners worden nagekomen. De Commissie verwijst naar de rechtspraak van het Hof van Justitie, met name naar het arrest van 1 april 1978 (zaak 95/77, Commissie/Nederland, Jurispr. 1978, blz. 863) en de conclusie van advocaat-generaal Reischl in die zaak.

De Commissie handhaaft haar stelling dat het onvolledig uitvoeren van verordening nr. 1463/70 uit de aard der zaak tot benadeling leidt. Dat een Lid-Staat openlijk zijn verplichting om een belangrijke verordening ten volle uit te voeren negeert, is werkelijk verre van bevorderlijk voor het welzijn van de Gemeenschap. Bovendien is de schade op commercieel niveau evident, aldus de Commissie.

Ten slotte geeft de Commissie haar visie op het verzoek van verweerder aan het Hof, om geen uitspraak overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag te doen (zie sub II hiervóór, conclusies van partijen). Zij merkt op dat een dergelijke dispensatiebevoegdheid, voor zover zij weet, niet bestaat. Maar ook als dat wel het geval zou zijn, kan haars inziens uit de brieven van verweerder en uit de uitingen van de verantwoordelijke minister onmogelijk worden afgeleid dat het Verenigd Koninkrijk ernstig heeft gepoogd zijn wettelijke verplichtingen ten deze na te komen.

IV — Mondelinge behandeling

Partijen zijn ter terechtzitting van 6 december 1978 in hun pleidooien gehoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 18 januari 1979 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift van 7 juni 1978 heeft de Commissie krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk, door de nog te nemen maatregelen ter uitvoering van verordening nr. 1463/70 van de Raad van 20 juli 1970 betreffende de invoering van een controle-apparaat bij het wegvervoer (PB L 164 van 1970, blz. 1), niet tijdig vast te stellen en vóór de vaststelling van die maatregelen de Commissie niet te raadplegen zoals genoemde verordening dit voorschrijft, de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Verordening nr. 1463/70, zoals gewijzigd bij de verordeningen nrs. 1787/73 en 2828/77 van de Raad van resp. 25 juni 1973 (PB L 181 van 1973, blz. 1) en 12 december 1977 (PB L 334 van 1977, blz. 5), heeft in hoofdzaak ten doel om bij het wegvervoer het persoonlijk controleboekje te vervangen door een controle-apparaat, de zogenoemde tachograaf.

3 Blijkens de considerans van de verordening dient dit apparaat voor de automatische registratie zowel van de rijtijden als van andere gegevens over het rijden van het voertuig, zoals snelheid en trajecten. De installatie en het gebruik ervan zijn verplicht gesteld ten einde een eenvormige en doeltreffende controle van de werktijden van de bemanningsleden te waarborgen en de verkeersveiligheid te verbeteren, zonder dat dit leidt tot belemmering van het vrije verkeer van voertuigen binnen de Gemeenschap of tot distorsies in de mededingingsvoorwaarden. De installatie en het gebruik van het apparaat wordt door de verordening met ingang van verschillende data voor bepaalde categorieën voertuigen verplicht gesteld; de belangrijkste bepaling, artikel 4, doet dit met ingang van 1 januari 1975 voor voertuigen die op of na die datum voor de eerste maal worden ingeschreven, en voor voertuigen die gevaarlijke stoffen vervoeren, ongeacht de datum van hun inschrijving.

4 Ten einde de nakoming van deze verplichtingen te waarborgen bepaalt artikel 23, lid 1, van de verordening:

„De Lid-Staten stellen, na raadpleging van de Commissie, tijdig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van deze verordening.

Deze bepalingen hebben onder andere betrekking op de organisatie, de procedure en de controlemiddelen, alsmede op de sancties die bij overtreding kunnen worden toegepast."

5 De Toetredingsakte bepaalt in bijlage VII, punt III (Vervoer), sub 4, dat ten aanzien van Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk met ingang van 1 januari 1976 identieke bepalingen gelden als die van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1463/70.

6 Niet wordt betwist dat de Britse wettelijke regeling zowel ten aanzien van voertuigen die intracommunautair vervoer als van die welke binnenlands vervoer verrichten, met betrekking tot de installatie en het gebruik van controleapparaten slechts een facultatieve regeling op basis van vrijwilligheid heeft ingevoerd. Anderzijds heeft de Britse regeling wel de door genoemde verordening opgeheven verplichting om een persoonlijk controleboekje bij te houden, gehandhaafd.

7 Verweerder voert aan dat deze regeling op adequate wijze beantwoordt aan de doelstelling om de veiligheid op de weg, de sociale vooruitgang van de werknemers en de harmonisatie van de mededingingsvoorwaarden te bevorderen, en dat de uitvoering van verordening nr. 1463/70 op zijn grondgebied optimaal wordt verwezenlijkt door de installatie en het gebruik van het controle-apparaat op basis van vrijwilligheid, al zou dit te zijnertijd verplicht gesteld kunnen worden. Verweerder voegt hieraan toe dat de tenuitvoerlegging van de verordening met dwingende maatregelen op fel verzet zou stuiten bij de betrokkenen, met name bij de vakbonden, wat tot stakingen in de vervoerssector zou leiden en mitsdien ernstige schade zou toebrengen aan de gehele economie van het land.

8 Daar de doelstellingen van het gemeenschapsbeleid terzake voor wat het Verenigd Koninkrijk betreft even bevredigend zouden kunnen worden verwezenlijkt door de handhaving van het stelsel van controle door middel van het persoonlijk controleboekje als door de verplichte invoering van het controle-apparaat, zou het verweten verzuim zuiver technisch van aard zijn en dus, gelet op de genoemde moeilijkheden, buiten beschouwing moeten blijven. Bovendien zouden de installatie en het gebruik van het controle-apparaat in het intracommunautair vervoer praktisch reeds daardoor zijn gewaarborgd, dat de andere Lid-Staten het verplicht hebben gesteld.

9 Naar luid van artikel 189 EEG-Verdrag is een verordening voor de Lid-Staten verbindend „in al haar onderdelen". Zoals het Hof reeds heeft beslist in het arrest van 7 februari 1973 (Commissie/Italië, Jurispr. 1973, blz. 101), kan niet worden gedoogd dat een Lid-Staat de bepalingen van een verordening van de Gemeenschap onvolledig of selectief toepast en daarmee gedeelten van de communautaire wetgeving, die hij met bepaalde nationale belangen in strijd acht, een dode letter doet blijven. Vooral wanneer het gaat om de uitvoering van een algemene regeling om een einde te maken aan bepaalde misbruiken waarvan de werknemers het slachtoffer zijn en die bovendien een bedreiging vormen voor de veiligheid op de weg, doet de Lid-Staat die niet binnen de gestelde termijn en gelijktijdig met de andere Lid-Staten de door

hem toe te passen maatregelen vaststelt, afbreuk aan de gemeenschapssolidariteit, doordat hij de andere Lid-Staten, met name wat het intracommunautaire vervoer betreft, dwingt de gevolgen van zijn eigen nalatigheid te herstellen en zichzelf ten detrimente van zijn partners bij het binnenlands vervoer een onrechtmatig concurrentievoordeel verschaft.

10 Zoals in hetzelfde arrest werd overwogen, geven ook de bij de uitvoering van een communautair besluit aan de dag getreden moeilijkheden een Lid-Staat niet het recht zich eenzijdig van de nakoming zijner verplichtingen ontslagen te achten. Het institutionele stelsel van de Gemeenschap verschafte de betrokken Lid-Staat de nodige middelen om te bereiken dat, met inachtneming van de beginselen van de gemeenschappelijke markt en de gerechtvaardigde belangen van de andere Lid-Staten, in de mate van het redelijke met zijn moeilijkheden rekening zou worden gehouden.

11 De eventuele moeilijkheden waarop door verweerder een beroep is gedaan, kunnen dan ook niet als rechtvaardigingsgrond worden aanvaard.

12 Waar het Verdrag de Lid-Staten in staat stelt van de voordelen van de Gemeenschap te profiteren, legt het hen tevens de verplichting op — aldus het vorenaangehaalde arrest — zijn regelen te eerbiedigen. Wanneer een Lid-Staat eenzijdig, naar zijn opvatting van het nationaal belang, het evenwicht tussen de uit zijn lidmaatschap der Gemeenschap voortvloeiende voordelen en lasten verbreekt, wordt de gelijkheid van de Lid-Staten ten opzichte van het gemeenschapsrecht in gevaar gebracht en een discriminerende behandeling van hun onderdanen in het leven geroepen. Deze niet-nakoming van de solidariteitsverplichtingen die de Lid-Staten door hun toetreding tot de Gemeenschap op zich hebben genomen, tast de communautaire rechtsorde tot in haar grondvesten aan.

13 Het is mitsdien duidelijk dat het Verenigd Koninkrijk door haar weloverwogen weigering op haar grondgebied uitvoering te geven aan de bepalingen van verordening nr. 1463/70, de verplichtingen welke zij krachtens haar lidmaatschap van de Europese Economische Gemeenschap op zich heeft genomen, ten duidelijkste heeft geschonden.

14 De Commissie heeft voorts verzocht, vast te stellen dat het niet-nakomen van de verplichting om haar conform artikel 23 voornoemd over de te treffen nationale maatregelen te raadplegen, een verzuim van het Verenigd Koninkrijk vormt dat van het hiervoor vastgestelde verzuim moet worden onderscheiden.

15 Het niet raadplegen van de Commissie valt in casu echter samen met het niet nakomen van de uit artikel 23, lid 1, voortvloeiende verplichtingen, aangezien de Britse regering de Commissie al vóór 1 januari 1976 had meegedeeld dat zij zich niet in staat achtte de doordat artikel verlangde bepalingen vast te stellen. Zo gezien, valt het verweten verzuim samen met het zojuist vastgestelde en bestaat er geen grond voor een afzonderlijke verklaring dienaangaande.

Kosten

16 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd.

17 Aangezien verweerder in het ongelijk is gesteld, dient hij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verklaart:

1. **Door de nog te nemen maatregelen tot uitvoering van verordening nr. 1463/70 van de Raad van 20 juli 1970 betreffende de invoering van een controle-apparaat bij het wegvervoer, niet tijdig vast te stellen, is het Verenigd Koninkrijk de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2. **Verweerder wordt verwezen in de kosten van de procedure.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zeven februari negentienhonderdnegenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher