stige en voldoende nauwkeurige bewoordingen de verweten inbreuk omschrijft en de redenen waarom zij meent dat de Lid-Staat de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

3. Uit het stelsel van kaderrichtlijn nr. 71/316 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende voor meetmiddelen en metrologische controlemethoden geldende algemene bepalingen en van uitvoeringsrichtlijn nr. 76/891 betreffende kilowattuurmeters blijkt, dat deze zich vooreerst hebben willen beperken tot de formule van eenvoudige „optionele harmonisatie", waarbij de Lid-Staten die niet over de nodige uitrusting beschikken, niet overeenkomstig artikel 2, lid 2, en 8, lid 2, van richtlijn nr. 71/316 zelf EEG-modelgoedkeuringstekens of eerste EEG-ijkmerken behoeven af te geven. Elke Lid-Staat die zich in deze situatie bevindt, dient zelf te beslissen of hij, met name gelet op het belang van de op zijn grondgebied gevestigde handelaren, een dergelijke uitrusting zal aanschaffen en daarmee de in voornoemde bepalingen neergelegde verplichtingen op zich zal nemen.

In zaak 211/81,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. Wägenbaur als gemachtigde, bijgestaan door H. P. Hartvig, lid van de juridische dienst van de Commissie, domicilie gekozen hebbend te Luxemburg bij O. Montalto, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

KONINKRIJK DENEMARKEN, vertegenwoordigd door L. Mikaelsen, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, domicilie gekozen hebbend te Luxemburg bij de tijdelijke zaakgelastigde, ministerieel adviseur I. Bodenhagen, Deense ambassade, Boulevard Joseph-II 11b,

verweerder,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat het Koninkrijk Denemarken de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet binnen de voorgeschreven termijn uitvoering te geven aan richtlijn nr. 76/891 van de Raad van 4 november 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake kilowattuurmeters (PB L 336 van 1976, blz. 30),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, P. Pescatore en U. Everling, kamerpresidenten, Mackenzie Stuart, O. Due, K. Bahlmann en Y. Galmot, rechters,

advocaat-generaal: G. F. Mancini
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

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

I — De feiten en het procesverloop

Met het oog op de opheffing van de technische belemmeringen voor het intracommunautaire handelsverkeer in meetmiddelen stelde de Raad op 26 juli 1971 richtlijn nr. 71/316 vast, inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende voor meetmiddelen en metrologische controlemethoden geldende algemene bepalingen (PB L 202 van 1971, blz. 1). Deze richtlijn bepaalt, dat bij bijzondere richtlijnen voor elke categorie meetmiddelen de metrologische eigenschappen en technische voorschriften inzake uitvoering en werking worden vastgesteld. Een dergelijke bijzondere uitvoeringsrichtlijn is richtlijn nr. 76/891 van de Raad van 4 november 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake kilowattuurmeters.

Ingevolge artikel 4 van richtlijn nr. 76/891 dienen de Lid-Staten „binnen 18 maanden na kennisgeving van deze richtlijn ... de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking [te doen] treden om aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis."

Nu deze kennisgeving aan het Koninkrijk Denemarken op 9 november 1976 heeft plaatsgevonden, liep de bedoelde termijn af op 9 mei 1978.

Op 30 maart 1978 deelde de Permanente Vertegenwoordiging van Denemarken de Commissie in antwoord op haar brief van 18 januari 1978 mee, dat in Denemarken voor kilowattuurmeters geen bijzondere eisen gelden en dat Denemarken daarom moest worden geacht de krachtens richtlijn nr. 76/891 op hem rustende verplichtingen te zijn nagekomen, nu de Deense overheid „het in de handel brengen en het in gebruik nemen van kilowattuurmeters die zijn voorzien van het EEG-modelgoedkeuringsteken en van het merk van de eerste EEG-ijk, niet kan weigeren, verbieden of beperken" (verge-

lijk artikel 3, eerste alinea, van de richtlijn). Volgens de Deense overheid waren voor richtlijn nr. 76/891 in Denemarken geen bijzondere uitvoeringsmaatregelen vereist.

In haar brief aan de Deense regering van 7 juni 1978 verklaarde de Commissie, dat de krachtens richtlijn nr. 76/891 op de Lid-Staten rustende verplichtingen zich niet beperkten tot die van artikel 3 betreffende de vrije toegang van de in de richtlijn bedoelde kilowattuurmeters tot het Deense grondgebied. Richtlijn nr. 76/891 zou bovendien verlangen dat de Lid-Staten een regeling treffen om in Denemarken gefabriceerde meters aldaar, na de in de richtlijn voorgeschreven controle, van EEG-merken en -tekens te kunnen voorzien.

Omdat de Commissie geen mededeling ontving, dat het Koninkrijk Denemarken de nodige uitvoeringsmaatregelen had getroffen om aan de richtlijn te voldoen, verzocht zij de Deense regering bij brief van 23 mei 1979 overeenkomstig artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag binnen twee maanden haar opmerkingen te maken.

In haar antwoord van 22 augustus 1979 verwees de Deense regering naar haar schrijven van 30 maart 1978 en verklaarde, dat de richtlijn haars inziens de Lid-Staten niet verplichtte tot het oprichten van organen die in staat waren de EEG-modelgoedkeuring te verlenen en de eerste EEG-ijk te verrichten, en evenmin vereiste dat de voorgeschreven controle werd verricht op het grondgebied van de Lid-Staat waar de kilowattuurmeters waren gefabriceerd. Dit standpunt vond volgens de Deense regering steun in de gezamenlijke verklaring van de Raad en de Commissie, opgenomen in het verslag van de zitting van de Raad, waarop de richtlijn was vastgesteld. Deze verklaring luidde: „De Raad en de Commissie stellen vast, dat in de tweede zin van artikel 2 enkel wordt gedoeld op de in de eerste zin van dit zelfde artikel bedoelde kilowattuurmeters en dat de richtlijn een Lid-Staat bijgevolg niet verplicht kilowattuurmeters te onderwerpen aan de EEG-modelgoedkeuring of de eerste EEG-ijk indien er op nationaal niveau geen gelijkwaardige controles zijn voorgeschreven."

Daar de opmerkingen van de Deense regering de Commissie niet konden afbrengen van haar standpunt, dat Denemarken niet de nodige maatregelen had getroffen om aan richtlijn nr. 76/891 te voldoen, bracht de Commissie op 6 oktober 1980 een met redenen omkleed advies uit, dat met schrijven van 8 oktober 1980 aan de Deense overheid werd toegezonden.

Op 2 februari 1981 verklaarde de Deense regering, in antwoord op het met redenen omkleed advies van de Commissie, dat zij bleef bij haar opvatting, dat de krachtens richtlijn nr. 76/891 op de Lid-Staten rustende verplichtingen niet verder gingen dan in artikel 3 aangegeven. De uitlegging van de Commissie was volgens de Deense regering in strijd met kaderrichtlijn nr. 71/316 van de Raad, en vooral met de artikelen 2, lid 2, en 8, lid 2, daarvan, aangezien er ingevolge deze richtlijn geen verplichting bestond om in Denemarken onderzoekfaciliteiten te creëren. Tenslotte wees de Deense regering erop, dat de Raad en de Commissie bovengenoemde verklaring hadden afgelegd naar aanleiding van de Deense mededeling tijdens de onderhandelingen, dat een richtlijn die haar zou verplichten tot het scheppen van onderzoekfaciliteiten in Denemarken, voor haar niet acceptabel was.

Bij verzoekschrift ingeschreven ter griffie van het Hof op 13 juli 1981, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

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:

1. vast te stellen dat het Koninkrijk Denemarken de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uitvoering te geven aan richtlijn nr. 76/891 betreffende onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake kilowattuurmeters;

2. het Koninkrijk Denemarken te verwijzen in de kosten van de procedure.

Het *Koninkrijk Denemarken* concludeert:

1. tot niet-ontvankelijkverklaring,

2. subsidiair tot verwerping van het beroep;

3. met in beide gevallen veroordeling van de Commissie in de kosten van de procedure.

III — Middelen en argumenten van partijen

A — Ontvankelijkheid

De *Deense regering* vordert niet-ontvankelijkverklaring, omdat de Commissie een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht zonder de Deense regering vooraf in de gelegenheid te hebben gesteld haar opmerkingen te maken, en omdat het verzoekschrift afwijkt van het met redenen omkleed advies.

Volgens de Deense regering heeft de Commissie niet de bij de toepassing van artikel 169 vereiste zorgvuldigheid in acht genomen. Het doel van de procedure van artikel 169 is niet, dat er zoveel mogelijk procedures aanhangig worden gemaakt, maar dat wordt getracht via een vruchtbare dialoog tussen de Commissie en de betrokken Lid-Staat in der minne tot een oplossing te komen. In casu krijgt men echter uit de precontentieuze procedure de indruk, dat de Commissie pas bij de opstelling van het verzoekschrift zich een duidelijk beeld heeft gevormd van de verplichtingen die kaderrichtlijn nr. 71/316 en de bijbehorende bijzondere richtlijn nr. 76/891 van de Raad de Lid-Staten zouden opleggen.

Daar er een geschil bestond over de uitlegging van de richtlijn en de verplichtingen die eruit voortvloeiden, had de Commissie de verweten niet-nakoming in haar ingebrekestelling van 23 mei 1979 zo moeten omschrijven en motiveren, dat een vruchtbare dialoog met de Deense overheid mogelijk was geweest. Nu zij was geformuleerd als een standaardaanmaning wegens de gestelde niet-nakoming, waarin geen rekening werd gehouden met de lopende discussie tussen de Deense overheid en de diensten van de Commissie, voldeed de ingebrekestelling niet aan haar doel en aan de functie van de verschillende precontentieuze fasen van de procedure van artikel 169. Op die basis kon de Commissie geen met redenen omkleed advies uitbrengen; dit veronderstelt immers dat de betrokken Lid-Staat de gelegenheid heeft gehad, uitgaande van duidelijke gegevens opmerkingen te maken.

Bovendien zijn het met redenen omkleed advies en het verzoekschrift niet met elkaar in overeenstemming voor wat het wezen van de verweten overtreding en de motivering betreft.

Pas in haar verzoekschrift heeft de Commissie voor haar standpunt verband gelegd tussen kaderrichtlijn nr. 70/316 en de bijzondere richtlijn nr. 76/891 van de Raad. Dit had zij reeds bij de inleiding van de administratieve procedure moeten doen.

In haar met redenen omkleed advies van 6 oktober 1980 verklaarde de Commissie, dat richtlijn nr. 76/891 van de Raad de Lid-Staten verplicht, „de fabrikant of importeur die de in de richtlijn bedoelde EEG-merken of -tekens wenst te verkrijgen, de mogelijkheid te bieden zijn produkten ter goedkeuring en ijking aan te bieden". Uit de woordkeuze van de Commissie moet men opmaken, dat de Lid-Staten verplicht waren passende onderzoekfaciliteiten te creëren. In haar verzoekschrift van 3 juli 1981 stelt de Commissie de zaak echter anders voor: zij verklaart hierin onder meer, dat de Deense overheid niet „gehouden was zelf onderzoekfaciliteiten te creëren in de vorm van laboratoria of van technische hulpmiddelen", doch kon volstaan met „de erkenning van tests die in bepaalde laboratoria in Denemarken of in andere Lid-Staten zijn uitgevoerd, of met de eis dat de aanvrager het nodige materiaal en personeel ter beschikking stelt voor tests die bijvoorbeeld op de plaats van produktie worden verricht".

Weliswaar kan het antwoord van de Lid-Staat op de ingebrekestelling de Commissie aanleiding geven, in het met redenen omkleed advies een ander standpunt in te nemen met betrekking tot de omvang van de verdragsschending en de juridische grondslag van haar opvatting, maar dit kan niet meer in het stadium van het verzoekschrift. Wanneer de Commissie meent, in het verzoekschrift op belangrijke punten een wijziging te moeten aanbrengen, dan dient zij de betrokken Lid-Staat eerst een nieuw met redenen omkleed advies te zenden. Een procedure wegens niet-nakoming is een zo zwaarwegende stap van de Commissie, dat zij grondig moet worden voorbereid. Het Hof heeft onder meer in de zaken 45/64 (Jurispr. 1965, blz. 1078), 7/69 (Jurispr. 1970, blz. 111) en 31/69 (Jurispr. 1970, blz. 25) gewezen op het belang van de aan de contentieuze procedure voorafgaande briefwisseling, welk belang door de Commissie is erkend in haar antwoord op schriftelijke vraag nr. 557/76 van het parlementslid Fletcher (PB C 300 van 1976, blz. 39).

Volgens de *Commissie* verlangt artikel 169 een dialoog tussen de Commissie en de Lid-Staat voor de instructie van de zaak. De juridische discussie die zich naar aanleiding van de gestelde niet-nakoming ontwikkelt, moet vrij kunnen verlopen en de Commissie en de betrokken Lid-Staat moeten hun juridische argumenten kunnen ontwikkelen en hun standpunten kunnen uiteenzetten, onder meer door nieuwe uitleggingselementen aan te voeren.

De ingebrekestelling van 23 mei 1979 was weliswaar beknopt, doch dit was omdat de Deense regering door de eerdere briefwisseling bekend was met de inhoud en de motivering van de haar door de Commissie verweten inbreuk. Zo had de Commissie bij schrijven van 7 juni 1978 gesteld, dat de betrokken richt-

lijn Denemarken verplichtte een infrastructuur op te bouwen die de Deense instanties in staat zou stellen EEG-modelgoedkeuringen af te geven en eerste EEG-ijken te verrichten. Verdere details over de wijze van uitvoering van de richtlijn waren niet nodig, daar de keuze van de middelen aan de Lid-Staten is overgelaten.

De Commissie wijst er bovendien op, dat zij noch in het met redenen omkleed advies noch op een ander moment in het inleidende stadium van de zaak ooit heeft gezegd, dat de Lid-Staten verplicht zouden zijn zelf onderzoekfaciliteiten met de nodige technische uitrusting te creëren; een dergelijke verplichting zou verder gaan dan hetgeen verlangd wordt in de bijlagen I en II bij kaderrichtlijn nr. 71/316 van de Raad, zoals gewijzigd bij bijlage I, hoofdstuk X, sub 12, bij de Toetredingsakte van 1972, waarnaar de Commissie in haar verzoekschrift verwijst.

Met de opmerkingen in het verzoekschrift over de kaderrichtlijn wilde de Commissie enkel ingaan op de opmerkingen die de Deense regering hierover voor het eerst in haar antwoord op het met redenen omkleed advies had gemaakt. De Deense regering is hierdoor op geen enkele wijze in haar verdediging geschaad.

B — Ten gronde

De *Commissie* merkt allereerst op, dat volgens de vaste rechtspraak van het Hof het bindend karakter van richtlijnen inhoudt dat de betrokken Lid-Staten verplicht zijn de richtlijn binnen de daarin gestelde termijn op te volgen, en stelt vervolgens, dat richtlijn nr. 76/891 juncto kaderrichtlijn nr. 71/316 verder gaat dan de Deense overheid meent.

Volgens de eerste overweging van richtlijn nr. 76/891 en de eerste twee van kaderrichtlijn nr. 71/316 dienen de wettelijke regelingen onderling te worden aangepast teneinde de belemmeringen weg te nemen voor het intracommunautaire handelsverkeer in de betrokken produkten. Door de omstandigheid dat er geen Deense bepalingen bestaan die het in de handel brengen en het in gebruik nemen van kilowattuurmeters kunnen belemmeren, is nog slechts ten dele aan het doel van de richtlijn voldaan.

De technische handelsbelemmeringen kunnen slechts worden weggenomen, wanneer elke Lid-Staat de mogelijkheid biedt tot het verrichten van EEG-modelgoedkeuringen en eerste EEG-ijken. Gebeurt dit niet, dan zijn de producenten en handelaren in een Lid-Staat die deze mogelijkheid niet biedt, gedwongen zich voor een EEG-modelgoedkeuring en een eerste EEG-ijk tot de diensten van een van de andere Lid-Staten te wenden, indien zij de in de richtlijn bedoelde kilowattuurmeters elders in de Gemeenschap in de handel willen brengen. De praktische problemen en hogere kosten die dit meebrengt, vormen een handelsbelemmering die de richtlijn juist wil opheffen.

Deze zienswijze vindt bevestiging in richtlijn nr. 76/891 en kaderrichtlijn nr. 71/316.

Artikel 2, tweede alinea, van richtlijn nr. 76/891 bepaalt in het algemeen, dat de in de richtlijn bedoelde kilowattuurmeters zijn onderworpen aan de EEG-modelgoedkeuring en aan de eerste EEG-ijk. De bijlagen I en II bij kaderrichtlijn nr. 71/316, zoals gewijzigd bij de Toetredingsakte van 1972 (bijlage I, hoofdstuk X, punt 12), bepalen dat het EEG-modelgoedkeuringsteken respectievelijk

het EEG-ijkmerk in het bovenste gedeelte de kenletters van de betrokken Lid-Staat bevatten, voor Denemarken „DK".

Uit deze bepalingen volgt, dat de Deense regering is gehouden, maatregelen te treffen om de Deense instanties in staat te stellen genoemde merken en tekens aan te brengen.

De verklaring van de Raad en de Commissie in het verslag van de zitting van de Raad had betrekking op een heel ander probleem, namelijk of alle kilowattuurmeters waarop de richtlijn betrekking had, alvorens verhandeld te mogen worden, een EEG-modelgoedkeuring moesten hebben gekregen en een eerste EEG-ijk moesten hebben ondergaan.

Met de Deense regering meent de Commissie dat kaderrichtlijn nr. 71/316 bepalend is voor de aan de bijzondere richtlijn nr. 76/891 te geven uitlegging. De uitlegging die de Deense regering aan de kaderrichtlijn geeft, vooral aan de artikelen 2, lid 2, en 8, lid 2, lijkt echter te eng. Deze artikelen bepalen, dat „de Lid-Staten, indien hun uitrusting dit toelaat, op aanvraag van de fabrikant of van diens gemachtigde de EEG-modelgoedkeuring verlenen . . .", respectievelijk „de tot de eerste EEG-ijk aangeboden meetmiddelen onderzoeken".

De woorden „hun uitrusting" (Deens: „råder over", Frans: „dont ils disposent") die in samenhang met bijlage I en II van de kaderrichtlijn moeten worden gelezen, hebben een zeer ruime betekenis en zien niet enkel op het geval waarin de vereiste controle door de overheidsinstanties kan worden verricht, maar ook op andere gevallen, waarin niet is vereist dat de overheidsinstanties zelf over de nodige uitrusting beschikken. De richtlijn verplicht de Lid-Staten dus niet om onderzoekfaciliteiten te creëren. De Deense regering kan bijvoorbeeld in bepaalde laboratoria in Denemarken of andere Lid-Staten uitgevoerde tests erkennen of verlangen dat de aanvrager zelf het nodige materiaal en personeel voor de tests ter beschikking stelt, bijvoorbeeld op de plaats van produktie.

De Commissie voegt hieraan toe, dat de betrokken gemeenschapsbepalingen ook zijn geschreven ten behoeve van handelaren die in Denemarken vervaardigde of vanuit andere landen — waaronder derde landen — in Denemarken geïmporteerde kilowattuurmeters wensen uit te voeren naar andere Lid-Staten. De richtlijnen zijn dus zowel voor bestaande als voor eventuele nieuwe producenten van belang. Het Deense argument, dat de enige Deense producent van kilowattuurmeters niet geïnteresseerd is in een EEG-modelgoedkeuring en een eerste EEG-ijk voor zijn produkten en dat het handelsverkeer met Denemarken, waar buitenlandse kilowattuurmeters circa 40 % van de totale behoefte dekken, onberispelijk verloopt, vormt geen rechtvaardiging voor het niet-uitvoeren van richtlijn nr. 76/891 van de Raad.

De *Deense regering* stelt, dat uit artikel 2, lid 2, en artikel 8, lid 2, van kaderrichtlijn nr. 71/316 duidelijk blijkt, dat de Lid-Staten enkel verplicht zijn tot het geven van een EEG-modelgoedkeuring en het verrichten van een eerste EEG-ijk voor zover zijzelf over de daarvoor benodigde uitrusting beschikken.

De Commissie tracht in haar verzoekschrift tevergeefs aan deze bepalingen een oneigenlijke uitlegging te geven, waar zij stelt, dat het volstaat dat de nationale instanties gebruik kunnen maken van de uitrusting van particuliere, eventueel ook buitenlandse laboratoria. Als de uitlegging van de Commissie juist zou zijn, was het voor de uitvoering van beide richtlijnen in alle Lid-Staten voldoende dat er één geschikt onderzoekcentrum bestond.

Het spreekt vanzelf dat deze bepalingen moeten worden opgevat in hun gewone betekenis, namelijk dat de overheid zelf feitelijk over de nodige uitrusting moet beschikken. A contrario volgt hieruit, dat de Lid-Staten die niet zelf over een dergelijke uitrusting beschikken, niet verplicht zijn EEG-modelgoedkeuringen af te geven en eerste EEG-ijken te verrichten.

De Commissie doet haar uitlegging van de betrokken bepalingen steunen op enkele zeer wankele grondslagen.

Dit geldt vooral voor artikel 2, tweede alinea, van richtlijn nr. 76/891, dat volgens de Deense regering niet meer betekent dan dat kilowattuurmeters voor de verkrijging van EEG-merken en -tekens overeenkomstig de voorschriften van de richtlijn moeten worden getest. Dat in bijlage I (hoofdstuk X, punt 12) bij de Toetredingsakte van 1972 ook een teken is vastgesteld voor Denemarken („DK"), is eveneens volstrekt irrelevant voor de de inhoud van de verplichtingen van de Lid-Staten, welke duidelijk zijn omschreven in artikel 2, lid 2, en in artikel 8, lid 2, van kaderrichtlijn nr. 71/316. Dit teken is in de kaderrichtlijn opgenomen voor het geval Denemarken tot invoering van een EEG-modelgoedkeuring en een eerste EEG-ijk voor de betrokken produkten mocht besluiten.

Niets biedt steun aan de opvatting van de Commissie, dat in de richtlijn de verplichting besloten ligt, de burgers in staat te stellen een EEG-modelgoedkeuring en een eerste EEG-ijk te laten verrichten.

De richtlijn beoogt de technische barrières weg te nemen die in de Lid-Staten het handelsverkeer van de onder de richtlijn vallende kilowattuurmeters bemoeilijken. De Commissie weet, dat dergelijke barrières in Denemarken nooit hebben bestaan. Het actief bijdragen aan de bevordering van de export van Deense kilowattuurmeters naar andere Lid-Staten kan volgens de Deense regering niet tot de doelstellingen van de richtlijn worden gerekend.

Ongeacht welke juridische betekenis men toekent aan de verklaring van de Commissie en de Raad in het verslag van de Raadsvergadering in verband met de vaststelling van richtlijn nr. 76/891, in casu is de Commissie afgeweken van een eerder geuite rechtsopvatting, waarvan zij wist dat deze voor de Deense regering van doorslaggevende betekenis was. Het is welhaast onvermijdelijk, dat dit een negatieve invloed zal hebben op de toekomstige harmoniseringsarbeid van de Raad.

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 12 oktober 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de Commissie van de Europese Ge-

meenschappen, vertegenwoordigd door H. P. Hartvig, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, en door de regering van het Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door L. Mikaelsen als gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 10 november 1982 conclusie genomen.

Ter terechtzitting van 12 oktober 1982 was het Hof samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, U. Everling en A. Chloros, kamerpresidenten en P. Pescatore, O. Due, K. Bahlmann en Y. Galmot, rechters.

Ingevolge artikel 27, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt aan de beraadslaging uitsluitend deelgenomen door de rechters die bij de mondelinge behandeling tegenwoordig waren. In verband met het overlijden van rechter Chloros besloot het Hof, bij beschikking van 16 november 1982, de mondelinge behandeling voor het Hof in zijn gewijzigde samenstelling te heropenen.

Bij telexbericht van 1 december 1982 respectievelijk bij brief van 2 december 1982 verklaarden de Commissie en de Deense regering niet ter terechtzitting van 9 december 1982 te zullen verschijnen en te persisteren bij hun ter terechtzitting van 12 oktober 1982 aangevoerde middelen en argumenten.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 9 december 1982 zijn conclusie van 10 november 1982 bevestigd.

In rechte

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 13 juli 1981, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 169 EEG-Verdrag verzocht, vast te stellen, dat het Koninkrijk Denemarken de krachtens artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige bepalingen in werking te doen treden om uitvoering te geven aan richtlijn nr. 76/891 van de Raad van 4 november 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake kilowattuurmeters (PB L 336 van 1976, blz. 30).

2 Richtlijn nr. 76/891 is een van de uitvoeringsrichtlijnen van richtlijn nr. 71/316 van de Raad van 26 juli 1971 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende voor meetmiddelen en metrologische controlemethoden geldende algemene bepalingen (PB L 202 van 1971, blz. 1). Laatstgenoemde richtlijn, die tot doel heeft de technische belemmeringen voor het intracommunautaire handelsverkeer van meetmiddelen en het gevaar van ongelijke concurrentievoorwaarden weg te nemen, heeft het karakter van een kaderrichtlijn en bepaalt, dat de metrologische eigenschappen en de technische voorschriften inzake uitvoering en werking van de verschillende categorieën meetmiddelen bij bijzondere richtlijnen worden vastgesteld.

3 Ingevolge artikel 4 van richtlijn nr. 76/891 betreffende kilowattuurmeters, moesten de Lid-Staten binnen 18 maanden na kennisgeving de nodige maatregelen in werking doen treden om aan de richtlijn te voldoen. In casu eindigde deze termijn op 9 mei 1978.

4 De Deense regering concludeert primair tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep van de Commissie en subsidiair tot ongegrondverklaring ervan.

De ontvankelijkheid

5 De Deense regering stelt, dat het beroep niet ontvankelijk is doordat de Commissie, in strijd met artikel 169 EEG-Verdrag, een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht, zonder haar vooraf in de gelegenheid te hebben gesteld opmerkingen te maken met betrekking tot een nauwkeurig omschreven verplichting, en doordat het verzoekschrift afwijkt van het met redenen omkleed advies.

6 In de eerste plaats stelt de Deense regering, dat de schriftelijke ingebrekestelling te vaag was geformuleerd om te kunnen dienen als aanzegging dat de in artikel 169 EEG-Verdrag bedoelde niet-nakomingsprocedure was ingeleid.

7 Er zij aan herinnerd, dat ingevolge artikel 169 EEG-Verdrag de Commissie slechts een beroep wegens niet-nakoming bij het Hof kan instellen nadat zij de betrokken Lid-Staat in de gelegenheid heeft gesteld zijn opmerkingen te maken.

8 Blijkens de functie van de precontentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure, heeft de schriftelijke ingebrekestelling tot doel het onderwerp van het geschil te bepalen en de Lid-Staat die om opmerkingen wordt verzocht, de gegevens te verschaffen die hij nodig heeft om zijn verweer voor te bereiden.

9 Gelijk het Hof overwoog in zijn arrest van 17 februari 1970 (zaak 31/69, Commissie t. Italië, Jurispr. 1970, blz. 25), vormt de aan de betrokken staat geboden mogelijkheid om opmerkingen in te dienen — ook wanneer deze meent daarvan geen gebruik te moeten maken — een door het Verdrag ge-

wilde wezenlijke waarborg, waarvan de inachtneming een voorwaarde is voor de regelmatigheid van de procedure tot vaststelling van het niet-nakomen, door een Lid-Staat, van de op hem rustende verplichtingen.

10 Blijkens de processtukken heeft de Commissie zich bij haar schriftelijke ingebrekestelling van 23 mei 1979 beperkt tot de opmerking, dat haars inziens de Deense regering niet de nodige maatregelen had genomen voor de omzetting van richtlijn nr. 76/891 in nationaal recht, en heeft zij nagelaten aan te geven, welke verplichtingen haars inziens krachtens deze richtlijn op Denemarken rustten en door deze staat zouden zijn miskend.

11 In casu is hierdoor de Deense regering echter niet de mogelijkheid ontnomen zinvolle opmerkingen te maken. Op 7 juni 1978 had de Commissie de Deense regering immers een brief gezonden, waarin zij uiteenzette waarom precies zij van mening was dat het Koninkrijk Denemarken een van zijn verplichtingen ingevolge richtlijn nr. 76/891 niet was nagekomen. In haar opmerkingen van 22 augustus 1979 verwees de Deense regering juist naar het in deze brief van 7 juni 1978 uiteengezette standpunt van de Commissie.

12 Mitsdien moet dit middel worden verworpen.

13 In de tweede plaats stelt de Deense regering, dat het met redenen omkleed advies en het verzoekschrift elkaar niet dekken.

14 Waar het onderwerp van een beroep krachtens artikel 169 wordt bepaald door het met redenen omkleed advies van de Commissie, dienen beide op dezelfde overwegingen en middelen te berusten.

15 Blijkens het dossier is aan deze verplichting voldaan. De formulering van het verzoekschrift komt immers overeen met die van het met redenen omkleed advies van 6 oktober 1980. In beide handelingen omschrijft de Commissie, na de opvatting van de Deense autoriteiten te hebben weergegeven, in overeenkomstige en voldoende nauwkeurige bewoordingen de verweten inbreuk en

de redenen waarom zij meent dat het Koninkrijk Denemarken de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

16 Weliswaar beroept de Commissie zich eerst in haar verzoekschrift op kaderrichtlijn nr. 71/316, doch hiermee reageert zij slechts op een verweer dat de Deense regering in haar antwoord op het met redenen omkleed advies had aangevoerd, en wijzigt zij noch de omschrijving noch de grondslag van de gestelde niet-nakoming.

17 Bijgevolg dient ook het tweede middel van de Deense regering te worden verworpen.

Ten gronde

18 Het geschil betreft de inhoud en omvang van de verplichtingen die voortvloeien uit kaderrichtlijn nr. 71/316 juncto richtlijn nr. 76/891 betreffende kilowattuurmeters.

19 Ingevolge deze richtlijnen, aldus de Commissie, behoeven de Lid-Staten weliswaar geen controlefaciliteiten te creëren, doch zij dienen alle wel de mogelijkheid te openen dat aan fabrikanten of importeurs op hun verzoek EEG-tekens en -merken worden afgegeven. Deze verplichting beantwoordt aan het doel van de richtlijnen, die ertoe strekken de technische belemmeringen voor het handelsverkeer van kilowattuurmeters op te heffen, zodat deze, na te zijn voorzien van de EEG-tekens en -merken, in de gehele Gemeenschap vrij kunnen worden verhandeld en gebruikt.

20 Om aan zijn verplichting te voldoen, kan Denemarken, zo vervolgt de Commissie, overeenkomstig bijlagen I en II van de kaderrichtlijn de op zijn eigen grondgebied of in andere Lid-Staten uitgevoerde tests erkennen of verlangen dat de aanvrager het voor die tests noodzakelijke materiaal en personeel ter beschikking stelt. Dat Denemarken inderdaad daartoe verplicht is, zou worden bevestigd door hoofdstuk X van bijlage I bij de Toetredingsakte van 1972; onder punt 12 van dat hoofdstuk wordt Denemarken de afkorting DK

toegewezen, die als onderscheidend symbool moet worden toegevoegd aan de door die staat afgegeven EEG-goedkeuringstekens en eerste EEG-ijkmerken.

21 Volgens de Deense regering blijkt duidelijk uit de bepalingen van kaderrichtlijn nr. 71/316 in samenhang met die van richtlijn nr. 76/891, dat deze geen bijzondere uitvoeringsmaatregelen in Denemarken verlangen nu dit land niet over enige uitrusting beschikt waarmee de controles voor de modelgoedkeuring en de eerste ijk zouden kunnen worden verricht. Een verplichting om een administratief apparaat in het leven te roepen voor het op verzoek afgeven van EEG-merken en -tekens en ter verzekering van de goede werking van een stelsel van wederzijdse erkenning van controles, terwijl er op nationaal vlak geen gelijkwaardige controles bestaan, kan niet worden geacht besloten te liggen in het doel van een richtlijn die de technische belemmeringen voor het handelsverkeer van kilowattuurmeters beoogt op te heffen.

22 De Deense regering meent dan ook, dat bijlagen I en II van kaderrichtlijn nr. 71/316, gelezen in samenhang met artikel 2, lid 2, en artikel 8, lid 2, van die richtlijn, uitsluitend zijn vastgesteld voor het geval Denemarken zou besluiten, in eigen land een controlestelsel voor meetmiddelen in te voeren.

23 Om dit geschil te kunnen beslechten, dient het Hof de bepalingen van kaderrichtlijn nr. 71/316 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende meetmiddelen en metrologische controlemethodes, en die van de bijzondere richtlijn nr. 76/891 betreffende kilowattuurmeters, te onderzoeken.

24 Volgens de artikelen 2, lid 2, en 8, lid 2, van kaderrichtlijn nr. 71/316 zijn de Lid-Staten enkel „indien hun uitrusting dit toelaat", verplicht op aanvraag van de fabrikant of van diens gemachtigde een EEG-modelgoedkeuring te verlenen of de meetmiddelen te onderzoeken die tot de eerste EEG-ijk worden aangeboden. Opgemerkt zij, dat geen enkele bepaling van de richtlijn de Lid-Staten die ze niet zouden bezitten, verplicht zich binnen een bepaalde termijn van een controleuitrusting te voorzien teneinde de EEG-merken en -tekens zelf te kunnen afgeven.

25 Het valt niet aan te nemen, zoals de Commissie wil, dat de bijlagen I en II bij de kaderrichtlijn tot doel hebben, de omvang van de bij voornoemde artikelen 2 en 8 aan de Lid-Staten opgelegde verplichtingen te wijzigen, of dat zij zulks tot gevolg kunnen hebben. Deze bijlagen preciseren hoe de EEG-modelgoedkeuring en de eerste EEG-ijk in de praktijk dienen plaats te vinden: de daarin neergelegde voorschriften gelden dus enkel voor de Lid-Staten die over een controle-uitrusting beschikken of zich daarvan voorzien om zelf EEG-merken en-tekens te kunnen afgeven.

26 Kaderrichtlijn nr. 71/316 legt op zich de Lid-Staten dus slechts een voorwaardelijke verplichting op om EEG-merken en -tekens af te geven, namelijk alleen indien zij over de daarvoor benodigde uitrusting beschikken.

27 Volgens artikel 1, lid 4, van kaderrichtlijn nr. 71/316 evenwel kunnen de bijzondere richtlijnen voor de categorieën meetmiddelen waarop zij betrekking hebben, bepalen „of deze meetmiddelen in alle Lid-Staten aan de EEG-modelgoedkeuring en aan de eerste EEG-ijk, dan wel aan één van deze vormen van controle moeten worden onderworpen". Dit laat dus de mogelijkheid open, dat een bijzondere richtlijn voor een bepaalde categorie meetmiddelen de voorwaardelijke verplichting tot afgifte van EEG-merken en -tekens, voor die categorie omzet in een onvoorwaardelijke verplichting voor elke Lid-Staat zonder onderscheid. Blijft dus te onderzoeken, of de bijzondere richtlijn nr. 76/891 betreffende kilowattuurmeters, de omvang van de door de kaderrichtlijn aan de Lid-Staten opgelegde verplichtingen voor deze categorie meters in die zin heeft willen wijzigen.

28 Artikel 2 van richtlijn nr. 76/891 bepaalt: „De kilowattuurmeters waaraan de EEG-merken en -tekens mogen worden verleend, zijn beschreven in de bijlage bij deze richtlijn. Zij zijn onderworpen aan de EEG-modelgoedkeuring en aan de eerste EEG-ijk." Aangenomen moet worden, dat het enige doel van deze zeer algemene bepaling is, kilowattuurmeters onder het in de kaderrichtlijn neergelegde stelsel van modelgoedkeuringen en eerste ijken te brengen. Het is immers niet aannemelijk, dat de in de kaderrichtlijn omschreven voorwaardelijke verplichting in een onvoorwaardelijke is omgezet, nu noch uit de considerans van richtlijn nr. 76/891 noch uit enig onderdeel van het dossier of uit hetgeen tijdens de mondelinge behandeling naar voren is gebracht, blijkt van bijzondere redenen om voor de afgifte van EEG-tekens en -merken voor kilowattuurmeters aan de Lid-Staat zwaardere verplichtingen op te leggen dan de kaderrichtlijn doet.

29 De stelling van de Commissie, dat het door de richtlijn beoogde doel enkel kan worden bereikt wanneer alle Lid-Staten verplicht zijn op aanvraag EEG-tekens of -merken af te geven, kan dan ook niet worden aanvaard.

30 Ingevolge artikel 3 van richtlijn nr. 76/891 mogen, in de eerste plaats, alle Lid-Staten zonder uitzondering „het in de handel brengen en het in gebruik nemen van kilowattuurmeters die zijn voorzien van het EEG-modelgoedkeuringsteken en van het merk van de eerste EEG-ijk, niet weigeren, verbieden of beperken". Iedere nationale wettelijke of bestuursrechtelijke regeling die met dit verbod in strijd is, moet worden aangepast. Met betrekking tot de oprichting van nationale organen die bevoegd zijn EEG-merken en -tekens af te geven, blijkt uit het stelsel van de betrokken richtlijnen, dat deze zich vooreerst hebben willen beperken tot de formule van eenvoudige „optionele harmonisatie", waarbij de Lid-Staten die niet over de nodige uitrusting beschikken, niet zelf EEG-merken en -tekens behoeven af te geven. Elke Lid-Staat die zich in deze situatie bevindt, dient zelf te beslissen of hij, met name gelet op het belang van de op zijn grondgebied gevestigde handelaren, een dergelijke uitrusting zal aanschaffen en daarmee de in de artikelen 2 en 8 van richtlijn nr. 71/316 neergelegde verplichtingen op zich zal nemen.

31 De Commissie betwist niet dat, nu het Koninkrijk Denemarken geen enkele regeling inzake kilowattuurmeters kent, het geen enkele maatregel behoeft te treffen om artikel 3 van richtlijn nr. 76/891 na te leven, en dat de vrije toegang tot de Deense markt van kilowattuurmeters uit andere Lid-Staten, al dan niet voorzien van EEG-merken of -tekens, is verzekerd. Evenmin betwist zij, dat het Koninkrijk Denemarken niet over de nodige uitrusting beschikt voor het verrichten van EEG-modelgoedkeuringen en eerste EEG-ijken van kilowattuurmeters. Uit het voorgaande volgt dus, dat de richtlijnen nrs. 71/316 en 79/891 het Koninkrijk Denemarken geen enkele verplichting opleggen om organen op te richten die op verzoek van de betrokken fabrikanten of handelaren EEG-merken en -tekens voor kilowattuurmeters kunnen afgeven.

32 Het Koninkrijk Denemarken is bijgevolg niet tekort geschoten in de krachtens voornoemde richtlijnen op hem rustende verplichtingen.

33 Mitsdien moet het beroep van de Commissie worden verworpen.

Kosten

34 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Commissie van de Europese Gemeenschappen in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. **Verwerpt het beroep.**

2. **Verwijst verzoekster in de kosten van de procedure.**

Mertens de Wilmars Pescatore Everling

Mackenzie Stuart Due Bahlmann Galmot

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 december 1982.

Voor de griffier

J. A. Pompe

adjunct-griffier

De president

J. Mertens de Wilmars