eenstemming met de richtlijn zouden zijn, heeft het Hof het recht van de justitiabelen erkend om zich in rechte op een richtlijn te beroepen tegenover een Lid-Staat die zijn verplichtingen niet nakomt. Deze minimum waarborg, die voortvloeit uit het dwingende karakter van de verplichting die ingevolge artikel 189, derde alinea, krachtens de richtlijnen op de Lid-Staat rust, kan geen rechtvaardiging vormen voor het verzuim van een Lid-Staat om tijdig de aan het doel van elke richtlijn beantwoordende uitvoeringsmaatregelen te nemen.

3. Een Lid-Staat mag zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van verplichtingen en termijnen welke in communautaire richtlijnen besloten liggen, niet beroepen op moeilijkheden van interne aard dan wel op bepalingen van zijn nationale rechtsorde, zelfs al betreft het constitutionele bepalingen.

In zaak 102/79,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseurs R. Wägenbaur en A. Haagsma als gemachtigden, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

KONINKRIJK BELGIË, te dezen vertegenwoordigd door R. Hoebaer, directeur bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Belgische Ambassade,

verweerder

betreffende een verzoek om vast te stellen dat het Koninkrijk België een krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen door niet binnen de gestelde termijnen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in te voeren om te voldoen aan twaalf richtlijnen van de Raad inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende motorvoertuigen en landbouw- of bosbouwtrekkers,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. O'Keeffe en A. Touffait, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans en O. Due, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: A. Van Houtte

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

De Raad heeft bij resolutie van 28 mei 1969 een programma vastgesteld voor de opheffing van de technische belemmeringen van het handelsverkeer in industrieprodukten, die het gevolg zijn van verschillen tussen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten (PB C 76 van 1969, blz. 1). Dit programma bevat een prioriteitsschema voor de opheffing van de meeste dezer belemmeringen en voorziet, in drie opeenvolgende fasen, in de vaststelling van richtlijnen, onder meer voor de sector motorvoertuigen en voor de sector landbouwtrekkers en landbouwmachines.

In elk van beide sectoren is de Raad met de uitvoering van het programma begonnen door een kaderrichtlijn vast te stellen: richtlijn nr. 70/156 van 6 februari 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan (PB L 42 van 1970, blz. 1), en richtlijn nr. 74/150 van 4 maart 1974 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de goedkeuring van landbouw- of bosbouwtrekkers op wielen (PB L 84 van 1974, blz. 10).

Die twee kaderrichtlijnen voerden een „EEG-goedkeuring" in, op basis van het beginsel van de wederzijdse erkenning van de controles en de certificaten van overeenstemming welke door de bevoegde nationale instanties worden afgegeven.

De „EEG-goedkeuring" — wel te onderscheiden van de „nationale goedkeuring" — is de handeling waardoor een Lid-Staat constateert dat een type voertuig of trekker voldoet aan de technische voorschriften van de bijzondere richtlijnen, vast te stellen voor de uitvoering

van de kaderrichtlijnen, en aan de controles, voorgeschreven in het EEG-goedkeuringsformulier (artikel 2, sub b, van de richtlijnen).

De Lid-Staten moeten, alvorens een type voertuig of trekker goed te keuren, een aantal technische controles uitvoeren; de controle of de produktie in overeenstemming is met het goedgekeurde prototype, kan steekproefsgewijs geschieden (artikel 4). De Lid-Staten zijn verplicht elkaar met name over elk type voertuig of trekker dat zij goedkeuren of weigeren goed te keuren, in te lichten (artikel 5, lid 1). De fabrikant moet in het land van registratie voor elk voertuig of elke trekker die in overeenstemming met het goedgekeurde type is gebouwd, een certificaat van overeenstemming opstellen (artikel 5, lid 2). Een Lid-Staat mag de registratie, respectievelijk de verkoop, het in het verkeer brengen of het gebruik van een nieuw voertuig of een nieuwe trekker, voorzien van het certificaat van overeenstemming, niet weigeren, respectievelijk verbieden, om redenen in verband met de constructie of de werking van dat voertuig of die trekker (artikel 7, lid 1). Die Lid-Staten nemen bij eventuele niet-overeenstemming met het goedgekeurde type de nodige maatregelen (artikel 8, lid 1); hetzelfde artikel (leden 2 en 3) bevat voorschriften inzake coördinatie en samenwerking tussen de bevoegde nationale instanties.

De kaderrichtlijnen bepalen dat de geharmoniseerde technische voorschriften voor elk der verschillende onderdelen of kenmerken van het voertuig of de trekker in bijzondere richtlijnen zullen worden vastgesteld. Het voertuig moet aan deze technische voorschriften voldoen om de EEG-goedkeuring te kunnen krijgen. Zolang de bijzondere richtlijnen nog niet alle zijn verschenen, wordt als overgangsregeling een „gedeeltelijke goedkeuring" verleend voor alleen die onderdelen of kenmerken waarvoor reeds bij richtlijn gemeenschapsvoorschriften zijn gegeven.

In de sector motorvoertuigen heeft de Raad sedert februari 1970 zeventien bijzondere richtlijnen vastgesteld, en in de sector trekkers sedert maart 1974 acht bijzondere richtlijnen.

Elke bijzondere richtlijn bevat in artikel 2 een verbod aan de Lid-Staten om de EEG-goedkeuring of de nationale goedkeuring van een voertuig of trekker te weigeren om redenen die verband houden met de in de richtlijn behandelde onderdelen of kenmerken, indien deze beantwoorden aan de technische voorschriften van de richtlijn.

De verschillende richtlijnen bevatten alle een bepaling luidens dewelke de Lid-Staten de nodige maatregelen moeten invoeren om aan de betrokken richtlijn te voldoen binnen 18 maanden na de kennisgeving of op een in de richtlijn zelf bepaalde datum; de Lid-Staten zijn verplicht die maatregelen onverwijld ter kennis van de Commissie te brengen.

Daar het Koninkrijk België niet de nodige maatregelen had getroffen om de richtlijnen in de sector motorvoertuigen en in de sector trekkers binnen de gestelde termijnen in zijn nationale recht om te zetten, heeft de Commissie, respectievelijk op 12 juli 1974, 14 april 1976 en 21 april 1977, krachtens artikel 169 EEG-Verdrag tegen die Lid-Staat in verband met drie groepen richtlijnen procedures ingeleid tot vaststelling dat hij de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Na kennis te hebben genomen van de opmerkingen ingediend door de Belgische regering, onder meer bij brieven van

6 juli 1976 en 18 januari 1977, heeft de Commissie haar akte verleend van het feit dat bepaalde richtlijnen inmiddels bij wege van koninklijke besluiten in nationaal recht waren omgezet.

Op 21 juni 1978 bracht de Commissie een — op 22 juni aan de Belgische regering verzonden — met redenen omkleed advies uit, waarin zij vaststelde dat het Koninkrijk België had nagelaten de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te nemen ter uitvoering van 13 richtlijnen inzake motorvoertuigen en landbouwtrekkers, en zo de krachtens die richtlijnen op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen. Overeenkomstig artikel 169, tweede alinea, EEG-Verdrag verzocht de Commissie het Koninkrijk België het met redenen omkleed advies binnen twee maanden na zijn betekening op te volgen.

Aangezien de Commissie inmiddels had besloten de procedure inzake één bepaalde richtlijn niet voort te zetten, had haar met redenen omkleed advies betrekking op de volgende twaalf richtlijnen:

a) in de sector motorvoertuigen:

1. richtlijn nr. 70/221 van 20 maart 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende reservoirs voor vloeibare brandstof en beschermingsinrichtingen aan de achterzijde van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan (PB L 76 van 1970, blz. 23);

2. richtlijn nr. 70/387 van 27 juli 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende deuren van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan (PB L 176 van 1970, blz. 5);

3. richtlijn nr. 74/60 van 17 december 1973 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de binneninrichting van motorvoertuigen: delen van het interieur met uitzondering van achteruitkijkspiegels, plaats van de bedieningsorganen, dak of rol- of schuifdak, rugleuning en achterzijde van de zitplaatsen (PB L 38 van 1974, blz. 2, en L 215, blz. 20);

4. richtlijn nr. 74/483 van 17 september 1974 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de naar buiten uitstekende delen van motorvoertuigen (PB L 266 van 1974, blz. 4).

b) in de sector trekkers:

1. richtlijn nr. 74/150 van 4 maart 1974 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de goedkeuring van landbouw- of bosbouwtrekkers op wielen [kaderrichtlijn] (PB L 84 van 1974, blz. 10);

2. richtlijn nr. 74/151 van 4 maart 1974 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende bepaalde onderdelen en eigenschappen van landbouw- of bosbouwtrekkers op wielen (PB L 84 van 1974, blz. 25); deze richtlijn heeft betrekking op het toegestane totaalgewicht in volbeladen toestand, de plaats en het aanbrengen van de achterste kentekenplaten, de reservoirs voor vloeibare brandstof, de extra gewichten, de geluidssignaalinrichting, het toegestane geluidsniveau en de uitlaatinrichting (geluiddemper);

3. richtlijn nr. 74/152, eveneens van 4 maart 1974, inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de door de constructie bepaalde maximumsnelheid en de laadplatforms (PB L 84 van 1974, blz. 33);

4. richtlijn nr. 74/346 van 25 juni 1974 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de achteruitkijkspiegels (PB L 191 van 1974, blz. 1);

5. richtlijn nr. 74/347, eveneens van 25 juni 1974, betreffende het zichtveld en de ruitenwissers van trekkers (PB L 191 van 1974, blz. 5);

6. richtlijn nr. 75/321 van 20 mei 1975 betreffende de stuurinrichting (PB L 147 van 1975, blz. 24);

7. richtlijn nr. 75/322, eveneens van 20 mei 1975, betreffende de onderdrukking van radiostoringen veroorzaakt door motoren met elektrische ontsteking van trekkers (PB L 147 van 1975, blz. 28);

8. richtlijn nr. 75/323, eveneens van 20 mei 1975, betreffende de op trekkers gemonteerde contactdozen en stekers voor stroomtoevoer naar de verlichtings- en lichtsignaalinrichtingen van werktuigen, machines of aanhangwagens die voor gebruik in de land- of bosbouw zijn bestemd (PB L 147 van 1975, blz. 38).

De termijnen voor de toepassing van die richtlijnen zijn verstreken op 24 september 1971 voor richtlijn nr. 70/221, op 29 januari 1972 voor richtlijn nr. 70/387, op 1 juni 1975 voor richtlijn nr. 74/483, op 21 juni 1975 voor richtlijn nr. 74/60, op 8 september 1975 voor de richtlijnen nrs. 74/150, 74/151 en 74/152, op 2 januari 1976 voor de richtlijnen nrs. 74/346 en 74/347, op 22 november 1976 voor de richtlijnen nrs. 75/321, 75/322 en 75/323.

II — Schriftelijke behandeling

Bij verzoekschrift, ingediend op 25 juni 1979, heeft de Commissie zich overeenkomstig artikel 169, tweede alinea, EEG-Verdrag tot het Hof van Justitie gewend ter vaststelling van het verzuim van het Koninkrijk België met betrekking tot de uitvoering van vier richtlijnen in de sector motorvoertuigen en acht richtlijnen in de sector landbouw- of bosbouwtrekkers op wielen.

De schriftelijke procedure heeft een normaal verloop gehad.

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

III — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage

— vast te stellen dat, door niet binnen de voorgeschreven termijnen de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te nemen welke nodig zijn om te voldoen aan de bepalingen van 's Raads richtlijnen nrs. 70/221, 70/387, 74/60, 74/483, 74/150, 74/151, 74/152, 74/346, 74/347, 75/321, 75/322 en 75/323 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten in de sector motorvoertuigen en in de sector landbouw- en bosbouwtrekkers, het Koninkrijk België een krachtens het Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen;

— het Koninkrijk België in de kosten te verwijzen.

De *regering van het Koninkrijk België* concludeert dat het den Hove behage

— het verzoek van de Commissie ongegrond te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

IV — Door partijen schriftelijk voorgedragen middelen en argumenten

De *Commissie* is van oordeel dat de niet-nakoming door de Belgische Staat, van krachtens de richtlijnen op hem rustende verplichtingen niet kan worden betwist.

a) Krachtens artikel 189 EEG-Verdrag zijn richtlijnen verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij zijn bestemd, doch laten zij aan de nationale instanties de bevoegdheid vorm en middelen te kiezen. Het dwingende karakter van de richtlijnen brengt volgens 's Hofs rechtspraak voor alle Lid-Staten de plicht mee, de daarin gestelde termijnen binnen dewelke de voor hun toepassing noodzakelijke maatregelen moeten worden getroffen, in acht te nemen. Ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van verplichtingen en termijnen welke in communautaire richtlijnen besloten liggen, mag een Lid-Staat zich niet ten exceptieve beroepen op moeilijkheden van interne aard, dan wel op — eventueel constitutionele — bepalingen van zijn nationale rechtsorde.

b) Hoewel de betrokken richtlijnen ten doel hebben sommige belemmeringen in het handelsverkeer binnen de Gemeenschap op te heffen, dient men dit algemene, uiteindelijke doel niet te verwarren met het concrete resultaat dat elke afzonderlijke richtlijn beoogt en dat door elke Lid-Staat moet worden verwezenlijkt. Dat „resultaat" is het tot stand brengen van een bepaalde rechtstoestand waaruit bepaalde feitelijke gevolgen resulteren.

c) Nadere bestudering van de richtlijnen leert dat zij weliswaar gericht zijn tot de Lid-Staten, maar dat sommige bepalingen ervan indirect positieve of negatieve gevolgen met zich meebrengen voor natuurlijke of rechtspersonen. Bijgevolg moet elke justitiabele zich op eenvoudige wijze op de hoogte kunnen stellen van de toepasselijke rechtsregel. Daartoe moet hij kennis kunnen nemen van tot hem gerichte teksten die geen rechtsonzekerheid laten. Welnu, de enige rechtskracht bezittende teksten die rechtstreeks tot de justitiabelen zijn gericht, zijn die welke de nationale Belgische normen bevatten. Dat deze afwijken van de bij de richtlijnen gegeven normen, wordt niet betwist.

Aan de andere kant dienen de Lid-Staten maatregelen te nemen waarop de justitiabelen zich in rechte kunnen beroepen. Richtlijnen regelen met name de rechten en verplichtingen van burgers tegenover de staat en omgekeerd; de burger heeft derhalve het recht, op zijn produktie de krachtens de richtlijnen vastgestelde normen te zien toegepast. De Lid-Staten moeten maatregelen treffen die het de justitiabelen mogelijk maken zich ten exceptieve te beroepen op de krachtens een richtlijn genomen maatregelen.

Het door de richtlijn beoogde resultaat is pas verwezenlijkt als er op nationaal vlak een rechtstoestand is ontstaan, hetzij door het nemen van „nieuwe" maatregelen, hetzij door toepassing van bij de vaststelling van de richtlijn geldende en ermee overeenstemmende maatregelen

die het feitelijke gevolg met zich meebrengen, dat richtlijn-conforme goederen in elke Lid-Staat in het verkeer gebracht en gebruikt kunnen worden. Het enkele feitelijke gevolg — het de facto toepassen van de richtlijnen, zonder het bestaan van de overeenkomstige juridische „infrastructuur" — is niet voldoende.

d) Bij aanvaarding van het argument, dat het doel van de richtlijnen kan worden bereikt louter door hun „rechtstreekse werking" en hun „automatische" opname in de interne rechtsorde, zou er geen enkel verschil meer bestaan tussen een rechtstreeks toepasselijke rechtshandeling als de verordening, en een rechtstreekse werking bezittende richtlijn. Zo een richtlijn zou op eigen kracht het door haar beoogde resultaat verwezenlijken; de vrijheid van de Lid-Staten om vorm en middelen te kiezen, zou tot nul zijn gereduceerd. Die opvatting zou een volledige verdraaiing meebrengen van het in artikel 189 EEG-Verdrag aan elke communautaire rechtshandeling toegekende karakter.

De toekenning van „rechtstreekse werking" aan sommige bepalingen van de betrokken richtlijnen brengt geen wijziging in de verplichting van een Lid-Staat om maatregelen te nemen ter uitvoering ervan. Volgens 's Hofs rechtspraak kan de eventuele rechtstreekse werking van een richtlijn slechts in aanmerking worden genomen zo de Lid-Staat in gebreke is gebleven.

e) Het feit dat, nu de richtlijnen „optioneel" en de Belgische voorschriften minder streng zijn, „conforme produkten" zonder meer in België worden toegelaten, heeft geenszins tot gevolg dat de Belgische autoriteiten niets meer behoeven te doen ter uitvoering van de richtlijn. Bij „optionele harmonisatie" zijn de Lid-Staten verplicht goederen welke voldoen aan de bepalingen van de richtlijn, op hun markt toe te laten en hebben zij daarnaast de mogelijkheid tevens andere, niet richtlijn-conforme goederen toe te laten.

De betrokken richtlijnen bevatten zeer gedetailleerde voorschriften inzake de technische aspecten van de daaronder vallende produkten, welke voorschriften — althans gedeeltelijk — afwijken van de Belgische voorschriften. De thans geldende Belgische bepalingen moeten derhalve worden aangepast om daaronder ook de bij de richtlijn gegeven normen te vatten.

f) Het feit dat de Belgische autoriteiten vrijwillig hebben besloten verdergaand te harmoniseren dan door de richtlijnen is voorgeschreven, bracht een „procedurele verwikkeling" en vertragingen met zich mee, waarvoor alleen de Belgische autoriteiten verantwoordelijk zijn.

De *regering van het Koninkrijk België* houdt het beroep van de Commissie voor ongegrond: de betrokken richtlijnen worden immers door de bevoegde nationale autoriteiten toegepast en er bestaat dus geen enkele belemmering van het intracommunautaire handelsverkeer; voor de toepassing van de richtlijnen is het geenszins noodzakelijk hun inhoud in nationaal recht om te zetten, maar ten hoogste wenselijk om redenen van juridische duidelijkheid; die omzetting, aan de gang sinds 1977, heeft vertraging opgelopen doordat de Belgische regering zich bereid heeft verklaard de bestaande na-

tionale regeling op te heffen om ze te vervangen door de in de richtlijn vervatte normen.

a) Het beroep van de Commissie berust op de foutieve opvatting dat de Belgische regering noodzakelijkerwijze aanvullende wetgevende maatregelen moet treffen om de doelstellingen van de betrokken richtlijnen te verwezenlijken.

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen het te bereiken resultaat en de middelen die moeten worden aangewend om dit resultaat te bekomen; dit onderscheid stoelt op alinea 3 van artikel 189 EEG-Verdrag en op de aard zelf van de richtlijnen.

Het doel van de betrokken richtlijnen, namelijk de belemmeringen van het handelsverkeer binnen de Gemeenschap op te heffen die voortvloeien uit het uiteenlopen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten, waarbij het in de handel brengen of het gebruik van bepaalde goederen afhankelijk wordt gesteld van het voldoen aan zekere technische vereisten, is bereikt, en zulks binnen de gestelde termijnen.

b) De Belgische nationale regeling inzake de door de richtlijnen bedoelde materies omvat bepalingen die minder streng zijn dan de communautaire voorschriften: zij vormt dus geen belemmering voor de binnenkomst in België van voertuigen en trekkers die voldoen aan de communautaire normen. In het nationale vlak is zij ook niet in strijd met de communautaire voorschriften aangezien het optionele stelsel van de richtlijnen het bestaan van minder strenge normen toelaat.

c) De communautaire richtlijnen worden in de Belgische administratieve praktijk ten volle toegepast. De bevoegde administratie erkent de gedeeltelijke goedkeuringen van de andere Lid-Staten, zulks ter vervanging van de nationale regeling, waar deze bestaat, en geeft aan de fabrikanten op hun verzoek gedeeltelijke goedkeuringen af.

d) De betrokken richtlijnen hebben bij hun toepassing geen problemen doen rijzen. Zij beantwoorden ontegenzeglijk aan het begrip van een rechtstreeks toepasselijke bepaling: de door de richtlijnen vastgestelde normen zijn duidelijk en nauwkeurig, en aan de Lid-Staten wordt geen discretionaire marge met betrekking tot de technische uitvoeringsmaatregelen toegestaan.

Het met de richtlijnen nagestreefde doel is bereikt: het toepassen van de richtlijnen door de Belgische administratie is in geen enkel opzicht afhankelijk geweest van de omzetting daarvan in koninklijke besluiten. In deze context moet er in algemene zin op worden gewezen dat de Lid-Staten, wat betreft de middelen om de doelstellingen van een richtlijn te bereiken, een bepaalde ruimte wordt gelaten; zij kunnen met name niet worden verplicht nationale maatregelen te treffen indien deze niet onmisbaar lijken om het doel van de richtlijn te verwezenlijken.

De richtlijn verschilt in zoverre van de verordening, dat daarbij aan de staten een zekere vrijheid wordt gelaten met betrekking tot de wijze waarop de richtlijn ten uitvoer wordt gelegd. Zulks is het geval wanneer de richtlijn van algemene aard is en geen gedetailleerde regeling omvat; tal van richtlijnen zijn echter, zoals de onderhavige, dermate gedetailleerd, dat zij met verordeningen kunnen worden gelijkgesteld.

De uitvoering van de richtlijnen kan van geval tot geval door uiteenlopende juridische technieken worden bereikt: van een wet tot een eenvoudige dienstnota. De

rechtswaarborgen van de verschillende technieken zijn van zeer uiteenlopende aard. De richtlijn zelf biedt een veel steviger rechtswaarborg dan vele technieken waarmee de richtlijn in nationaal recht wordt omgezet. De erkenning van de rechtsstreekse werking van de richtlijn door de staat tot wie zij is gericht, is een rationele oplossing en werkt gunstig ten aanzien van de toepassing van het gemeenschapsrecht.

Zo kan de staat zich niet beroepen op de afwezigheid van nationale maatregelen waarbij de bepalingen van de richtlijn in het nationale recht zijn omgezet, ter rechtvaardiging van het laattijdig uitvoeren van de richtlijn. De procedures voor het opnemen in het nationale recht kunnen langdurig en omslachtig zijn, onder meer bij staten met een federale of een geregionaliseerde structuur. Ten slotte ontstaat bij de omzetting in nationaal recht een kans op interpretatieverschillen tussen het communautaire orgaan en de Lid-Staten, of tussen de Lid-Staten onderling, of nog tussen deelstaten of regio's.

Het begrip rechtstreekse toepasselijkheid wordt hoofdzakelijk ingeroepen om de rechten van de justitiabelen veilig te stellen wanneer de staat zijn verplichtingen niet nakomt. Niets belet de staat die de communautaire norm toepast, zich op grond van de bepalingen van die norm op diezelfde rechtstreekse toepasselijkheid te beroepen.

e) Het omzetten van de richtlijnen in nationaal recht moet dus worden onderscheiden van het toepassen van de bepalingen van de richtlijnen: de betrokken normen gaan vóór de nationale wet en het nationale uitvoeringsbesluit en kunnen, aangezien zij rechtstreeks toepasselijk zijn, automatisch in de nationale rechtsorde worden opgenomen. Die omzetting kan echter alleen meer juridische duidelijkheid scheppen.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid is het inderdaad niet wenselijk dat op een zelfde materie naast nationale ook nog eens communautaire normen van toepassing zijn. In dit verband moet echter worden vastgesteld dat de bekendmaking van de richtlijnen in het Publikatieblad van de Gemeenschappen bijdraagt tot de rechtszekerheid. Aan de andere kant nemen de richtlijnen — bindende communautaire normen — in de rangorde van de rechtsregels een hogere plaats in dan het nationale recht. Ten slotte gaat het in casu niet om een zelfde situatie die door twee verschillende rechtsnormen wordt beheerst: krachtens het door de Gemeenschap aangenomen optionele stelsel kunnen de Belgische normen blijven voortbestaan aangezien de richtlijnen alleen betrekking hebben op het vrije verkeer tussen de Lid-Staten.

f) De Belgische regering heeft zich, om wille van de vereenvoudiging of de duidelijkheid van het recht geheel bereid verklaard aan de wensen van de Commissie gevolg te geven. Zij is zelfs verder gegaan dan de communautaire vereisten, en heeft besloten de bestaande nationale normen door die van de richtlijnen te vervangen. Door die beslissing evenwel is de omzetting van de betrokken 12 richtlijnen in nationaal recht vertraagd. Zij zijn verwerkt in 12 ontwerpen van koninklijk besluit, waarvan de toepassing normaal op 1 januari 1978 had moeten ingaan. Na de weigering van sommige Belgische rechtbanken om voorschriften toe te passen die volgens de spoedproce-

dure tot stand waren gekomen, heeft het Bestuur voor het vervoer begin 1977 besloten, voortaan alle ontwerpen van besluit voor advies aan de Raad van State over te maken. Deze was van oordeel dat de voorgelegde ontwerpen van koninklijk besluit verder gingen dan de in de richtlijnen vervatte verplichting inzake de goedkeuring, daar zij er niet meer alleen op gericht waren uitvoering te geven aan een internationale akte, maar met name aan de constructeurs verplichtingen met een nationaal karakter oplegden, die verder reikten dan de richtlijnen; er moet dus een wet worden gemaakt die de uitvoerende macht machtigt de nodige bestuursrechtelijke maatregelen te nemen. Een wetsontwerp is op 9 november door de ministerraad goedgekeurd. Binnenlandse politieke omstandigheden hebben de afhandeling van de procedure vooralsnog verhinderd.

V — Mondelinge behandeling

De Commissie, te dezen vertegenwoordigd door A. Haagsma, en de regering van het Koninkrijk België, te dezen vertegenwoordigd door R. Hoebaer, hebben ter terechtzitting van 5 februari 1980 mondelinge opmerkingen gemaakt.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 27 maart 1980 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift van 25 juni 1979 heeft de Commissie krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld om te doen vaststellen dat het Koninkrijk België de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door niet binnen de voorgeschreven termijnen de nodige maatregelen te nemen om te voldoen aan 's Raad richtlijnen nrs. 70/221, 70/387, 74/60 en 74/483, inzake de onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen in de sector motorvoertuigen (resp. PB L 76 van 1970, blz. 23, en L 176, blz. 5; L 38 van 1974, blz. 2, en L 266, blz. 4) en aan 's Raads richtlijnen nrs. 74/150, 74/151, 74/152, 74/346, 74/347, 75/321, 75/322 en 75/323, inzake de onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen in de sector landbouw- en bosbouwtrekkers (resp. PB L 84 van 1974, blz. 10, 25 en 33; L 191, blz. 1 en 5; L 147 van 1975, blz. 24, 28 en 38).

2 Al die richtlijnen zijn tot stand gekomen op grond van artikel 100 EEG-Verdrag betreffende het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten, welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt. De richtlijnen van de eerste reeks zijn vastgesteld in het kader van richtlijn nr. 70/156

van de Raad van 6 februari 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan (PB L 42 van 1970, blz. 1); die van de tweede reeks zijn vastgesteld in het kader van richtlijn nr. 74/150 van de Raad van 4 maart 1974 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de goedkeuring van landbouwtrekkers, die zelf evenmin is nagekomen.

3 In de betrokken richtlijnen zijn uitvoeringstermijnen — gewoonlijk 18 maanden — vastgesteld, die zijn verstreken tussen 24 september 1971 en 22 november 1976. Tussen partijen staat vast dat België binnen die termijnen geen maatregelen heeft genomen om de uitvoering van de richtlijnen te verzekeren. De Belgische regering meent echter dat zij desondanks niet is tekort geschoten in haar uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen. Zij voert daartoe twee reeksen argumenten aan.

4 In de eerste plaats zet de gedaagde regering uiteen dat het doel van de richtlijnen, te weten de opheffing van bepaalde belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer, in België ten volle wordt bereikt ingevolge een administratieve praktijk; daar de nationale Belgische voorschriften ter zake minder streng zijn dan de communautaire normen, staat niets de invoer van aan deze normen beantwoordende voertuigen en trekkers in de weg. Dit zou trouwens geheel in overeenstemming zijn met de communautaire voorschriften, aangezien het „optionele" stelsel toelaat in de Lid-Staten minder strenge normen voor de nationale produktie te handhaven.

5 Volgens de Belgische regering is die opvatting van de uitvoering van richtlijnen geheel in overeenstemming met de vereisten van artikel 189, waarvan de derde alinea de Lid-Staten de bevoegdheid voorbehoudt om, voor wat de uitvoering van de richtlijnen betreft, „vorm en middelen te kiezen". De juridische technieken waarmee de richtlijnen ten uitvoer worden gelegd, zouden dus van geval tot geval kunnen verschillen en „van een wet tot een eenvoudige interne dienstnota" kunnen gaan.

6 De Belgische regering doet bovendien gelden dat de betrokken richtlijnen onmiskenbaar beantwoorden aan het begrip „rechtstreeks toepasselijke" bepalingen: de door de Raad vastgestelde normen zouden duidelijke en nauw-

keurig zijn en de Lid-Staten geen discretionaire marge laten met betrekking tot de technische uitvoeringsmaatregelen. Het zou dus slechts om wille van de juridische duidelijkheid zijn dat de Belgische regering later, op aandringen van de Commissie, wetgevingsprocedures ter uitvoering van de betrokken richtlijnen heeft ingeleid, die echter nog niet ten einde zijn gevoerd.

7 Dit betoog van de Belgische regering vraagt om een precisering inzake enerzijds de draagwijdte van de bij artikel 189, derde alinea, aan de Lid-Staten opgelegde verplichting, en anderzijds het gebruik van de hun gelaten vrijheid bij de keuze van vormen en middelen, gelet op het met de betrokken richtlijnen nagestreefde doel.

8 De bijzondere richtlijnen waarvan de Belgische staat de niet-nakoming wordt verweten, zijn vastgesteld op grond van twee kaderrichtlijnen, te weten de voornoemde richtlijnen nrs. 70/156 en 74/150 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten op het betrokken gebied (het beroep heeft mede betrekking op de kaderrichtlijn betreffende trekkers). In de considerans van die twee kaderrichtlijnen wordt eraan herinnerd dat de terzake door de Lid-Staten toegepaste technische voorschriften door hun verschillen tot belemmering van het handelsverkeer binnen de Gemeenschap leiden (eerste overweging). Met het oog op de opheffing van die belemmeringen voorzien de richtlijnen voor de verschillende voertuigtypen in een stelsel van „communautaire goedkeuring", waaraan uitvoering wordt gegeven door de afgifte van „certificaten van overeenstemming" voor individuele voertuigen. Deze moeten van dat ogenblik af door alle Lid-Staten als in overeenstemming met hun eigen wetgeving worden beschouwd (respectievelijk zesde en zevende overweging van de considerans). Luidens artikel 7, lid 1, van beide richtlijnen mogen de Lid-Staten „de registratie, respectievelijk de verkoop, het in het verkeer brengen of het gebruik van een nieuw voertuig, voorzien van het certificaat van overeenstemming, niet weigeren, respectievelijk verbieden om redenen in verband met de constructie of werking van dit voertuig." Volgens artikel 14, nog steeds van beide richtlijnen, moet elke uit hoofde van de bepalingen ter uitvoering van de richtlijn genomen beschikking die eventueel een weigering of intrekking van de goedkeuring, een weigering van de registratie of een verbod van de verkoop of het gebruik inhoudt, „nauwkeurig worden gemotiveerd"; zij wordt ter kennis gebracht van de belanghebbenden onder opgave van de krachtens de geldende wettelijke voorschriften van de Lid-Staat openstaande rechtsmiddelen. Ten slotte voeren de Lid-Staten, luidens artikel 15 van beide richtlijnen, „de nodige

maatregelen in om aan het bepaalde in de richtlijn te voldoen", en brengen zij „de tekst van de belangrijke interne rechtsbepalingen" die zij vaststellen op het gebied waarop die richtlijnen van toepassing zijn, ter kennis van de Commissie.

9 De elf bijzondere richtlijnen waarvan België de niet-nakoming wordt verweten, zijn vastgesteld op grond van de twee zoëven besproken richtlijnen. Zij zijn bedoeld om door partiële en specifieke maatregelen de invoering mogelijk te maken van de „EEG-goedkeuringsprocedure" die het onderwerp is van beide kaderrichtlijnen, en maken dus deel uit van het rechtsstelsel hiervan. Evenals de kaderrichtlijnen bevat ook elke bijzondere richtlijn aan het einde een bepaling aangaande de verplichting van de Lid-Staten om in het kader van hun nationale recht de passende uitvoeringsmaatregelen te nemen.

10 Uit het geheel van die bepalingen en uit de aard van de daarin voorgeschreven maatregelen blijkt dat de betrokken richtlijnen bestemd zijn om te worden omgezet in nationale bepalingen met dezelfde rechtskracht als die welke in de Lid-Staten worden toegepast op de controle en de goedkeuring van motorvoertuigen of trekkers. Bijgevolg is een Lid-Staat de krachtens artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag op hem rustende verplichting niet nagekomen wanneer hij zich ertoe heeft beperkt, aan de uit de betrokken richtlijnen voortvloeiende vereisten gevolg te geven door een feitelijke praktijk of zelfs een eenvoudig administratief gedogen.

11 Het door de Belgische regering aan de „optionele" aard van de betrokken richtlijnen ontleende argument is niet relevant, waar de verbindende werking van de richtlijn, waarvan de Lid-Staten niet mogen afwijken, erin bestaat alle belemmeringen van het vrije verkeer op te heffen, welke voor de produkten van oorsprong uit andere Lid-Staten kunnen voortvloeien uit de toepassing van technische normen die afwijken van de communautaire. Met het oog hierop is het echter van belang dat elke Lid-Staat aan de betrokken richtlijnen uitvoering geeft op een wijze die, in het belang van de in de andere Lid-Staten gevestigde producenten, ten volle voldoet aan de eisen van duidelijkheid en zekerheid in de door de richtlijnen gewenste rechtssituatie. In die omstandigheden zijn eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet te beschouwen als een geldige uitvoering van de verplichting die krachtens artikel 189 EEG-Verdrag rust op de Lid-Staten tot wie de richtlijnen zijn gericht.

12 De rechtvaardiging ontleend aan de „rechtstreekste toepasselijkheid" van de betrokken richtlijnen, kan evenmin worden aanvaard. Uit artikel 189, derde alinea, vloeit immers voort dat de uitvoering van de communautaire richtlijnen moet worden verzekerd met passende uitvoeringsmaatregelen van de Lid-Staten. Slechts in bijzondere omstandigheden, met name ingeval een Lid-Staat zou hebben nagelaten de vereiste uitvoeringsmaatregelen vast te stellen of wanneer deze niet in overeenstemming met de richtlijn zouden zijn, heeft het Hof het recht van de justitiabelen erkend om zich in rechte op een richtlijn te beroepen tegenover een Lid-Staat die zijn verplichtingen niet nakomt (zie daarover onder meer het arrest van 5 april 1979, zaak 148/78, Ratti, Jurispr. 1979, blz. 1629). Deze minimum waarborg, die voortvloeit uit het dwingende karakter van de verplichting die ingevolge artikel 189, derde alinea, krachtens de richtlijnen op de Lid-Staten rust, kan geen rechtvaardiging vormen voor het verzuim van een Lid-Staat om tijdig de aan het doel van elke richtlijn beantwoordende uitvoeringsmaatregelen te nemen. Zoals hierboven aangegeven moesten die maatregelen in casu bestaan in bepalingen gelijkwaardig aan die welke in de nationale rechtsorde worden toegepast om de naleving te verzekeren van in de considerans van beide kaderrichtlijnen als dwingend bestempelde voorschriften (zie de eerste overweging van de considerans).

13 Bijgevolg dienen de door de Belgische regering aangevoerde argumenten te worden afgewezen.

14 De Belgische regering doet in de tweede plaats gelden dat zij inmiddels, om wille van de duidelijkheid van het recht, de nodige procedures heeft ingeleid om de richtlijnen in nationaal recht om te zetten, maar dat deze procedures wegens juridische controversen over de toepasselijke wetgevende of bestuursrechtelijke procedure, naast interne politieke moeilijkheden nog niet tot een goed einde konden worden gebracht.

15 Dienaangaande kan worden volstaan met op te merken dat, zoals het Hof herhaaldelijk heeft bevestigd, onder meer in zijn arrest van 11 april 1978 (zaak 100/77, Commissie t. Italië, Jurispr. 1978, blz. 879), een Lid-Staat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van verplichtingen en termijnen welke in communautaire richtlijnen besloten liggen, niet mag beroepen op moeilijkheden van interne aard dan wel op bepalingen van zijn nationale rechtsorde, zelfs al betreft het constitutionele bepalingen.

16 Deze benadering is te meer gerechtvaardigd waar artikel 15 van beide algemene richlijnen — nrs. 70/156 van 6 februari 1970 en 74/150 van 4 maart 1974 — in identieke bewoordingen bepaalt: „Binnen 18 maanden na kennisgeving van deze richtlijn voeren de Lid-Staten de nodige maatregelen in om aan het bepaalde in deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie hiervan onmiddellijk in kennis". Daar het in beide gevallen gaat om kaderrichtlijnen, kan die bepaling aldus worden begrepen dat zij voor de aangesproken Lid-Staten de verplichting inhield om, met eerbiediging van hun respectieve wetgevingsstelsels, de nodige maatregelen te nemen om binnen de gestelde termijnen de bijzondere richtlijnen in werking te stellen, waarvan het onderwerp duidelijk is omschreven in de bijlagen bij de genoemde twee richtlijnen.

17 Mitsdien kunnen de argumenten, door de Belgische regering ontleend aan de moeilijkheden ontmoet bij de uitvoering van de betrokken richtlijnen, niet in aanmerking worden genomen.

18 Dienvolgens moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk België zijn verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

19 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verweerder in het ongelijk is gesteld, dient hij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1. **Het Koninkrijk België is de krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap op hem rustende verplichtingen niet nagekomen, door niet binnen de gestelde termijnen de nodige bepalingen in te voeren om de toepassing te verzekeren van de volgende richtlijnen:**

— richtlijn nr. 70/221 van 20 maart 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende reservoirs voor vloeibare brandstof en beschermingsinrichtingen aan de achterzijde van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan;

— richtlijn nr. 70/387 van 27 juli 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende deuren van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan;

— richtlijn nr. 74/60 van 17 december 1973 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de binneninrichting van motorvoertuigen: delen van het interieur met uitzondering van achteruitkijkspiegels, plaats van de bedieningsorganen, dak of rol- of schuifdak, rugleuning en achterzijde van de zitplaatsen;

— richtlijn nr. 74/483 van 17 september 1974 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de naar buiten uitstekende delen van motorvoertuigen;

— richtlijn nr. 74/150 van 4 maart 1974 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de goedkeuring van landbouw- of bosbouwtrekkers op wielen;

— richtlijn nr. 74/151 van 4 maart 1974 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende bepaalde onderdelen en eigenschappen van landbouw- of bosbouwtrekkers op wielen;

— richtlijn nr. 74/152, eveneens van 4 maart 1974, inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de door de constructie bepaalde maximumsnelheid en de laadplatforms;

— richtlijn nr. 74/346 van 25 juni 1974 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de achteruitkijkspiegels;

— richtlijn nr. 74/347, eveneens van 25 juni 1974, betreffende het zichtveld en de ruitenwissers van trekkers;

— richtlijn nr. 75/321 van 20 mei 1975 betreffende de stuurinrichting;

— richtlijn nr. 75/322, eveneens van 20 mei 1975, betreffende de onderdrukking van radiostoringen veroorzaakt door motoren met elektrische ontsteking van trekkers;

— richtlijn nr. 75/323, eveneens van 20 mei 1975, betreffende de op trekkers gemonteerde contactdozen en stekers voor stroomtoevoer naar de verlichtings- en lichtsignaalinrichtingen van werktuigen, machines of aanhangwagens die voor gebruik in de land- of bosbouw zijn bestemd:

2. Het Koninkrijk België wordt verwezen in de kosten van het geding.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 mei 1980.

De griffier
A. Van Houtte

De president
H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 27 MAART 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De onderhavige procedure wegens nietnakoming van verdragsverplichtingen vertoont gelijkenis met zaak 69/77 (Commissie t. Italië) die leidde tot 's Hofs arrest van 21 september 1978 (Jurispr. 1978, blz. 1749). In dit laatste geding verweet de Commissie de Itali-

1 — Vertaald uit het Duits.