DOMSTOLEN DOM
AF 25. MAJ 1982 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod kongeriget Nederlandene

»Traktatbrud — adgang til erhvervet med godstransport ad landevej«

Sag 100/81

Sammendrag

Medlemsstater — forpligtelser — gennemførelse af direktiver — traktatbrud — begrundelse — forhold der ikke kan anføres som begrundelse
(EØF-traktaten, art. 169)

En medlemsstat kan ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden som begrundelse for, at forpligtelser i fællesskabsdirektiverne ikke overholdes.

I sag 100/81

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved juridisk konsulent Robert Caspar Fischer, bistået af Auke Haagsma, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

KONGERIGET NEDERLANDENE, ved udenrigsministeriets assisterende juridiske konsulent Adriaan Bos, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg, på Nederlandenes ambassade,

sagsøgt,

1 — Processprog: Nederlandsk.

hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at kongeriget Nederlandene ved ikke inden for den forskrevne frist at have vedtaget de nødvendige bestemmelser for at efterkomme Rådets direktiv 74/561 af 12. november 1974 om adgang til erhvervet med godstransport ad landevej i indenlandsk og international transport (EFT L 308, s. 18) har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktaten,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco og A. Touffait, dommerne Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans og U. Everling,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Rådets direktiv 74/561 af 12. november 1974 om adgang til erhvervet med godstransport ad landevej i indenlandsk og international transport bestemmer i artikel 7, at medlemsstaterne efter at have hørt Kommissionen træffer sådanne foranstaltninger, som er nødvendige for inden 1. januar 1977 at gennemføre direktivet.

I overensstemmelse med direktivets artikel 7 fremsendte Nederlandene ved skrivelse af 22. oktober 1976 fra den faste repræsentation et lovforslag om gennemførelse af direktivet til høring i

Kommissionen. Som svar på skrivelsen rettede Kommissionen en henstilling af 16. marts 1977 til den nederlandske regering, hvori der fremsattes en række bemærkninger til lovforslaget.

Kommissionen fremsendte derefter i medfør for traktatens artikel 169, stk. 1, en åbningsskrivelse af 7. juni 1979 til Nederlandene for så vidt angik gennemførelsen af direktivets artikel 7, og opfordrede den nederlandske regering til at fremsætte sine bemærkninger inden to måneder.

Ved skrivelse af 22. oktober 1979 fra den faste repræsentation til Kommissionen meddelte Nederlandene bl.a., at Domstolens domme i sagerne 145/78 og 146/78 (Augustijn og Wattenberg, Sml. 1979, s. 1025 og 1041) indebar en forpligtelse til at ændre det forslag til lov om ændring af loven om godstransport ad landevej (Wet Autorvervoer Goederen), som allerde var forelagt parlamentet (Staten-Generaal), og som bl.a. tog sigte på gennemførelsen af direktivet; ændringsloven og den nødvendige ændring af gennemførselsesbekendtgørelsen til loven om godstransport ad landevej (Uitvoeringsbesluit Autovervoer goederen) kunne derfor tidligst træde i kraft i midten af følgende år (dvs. 1980).

Ved skrivelse af 15. april 1980 fremsatte Kommissionen dernæst i medfør af traktatens artikel 169, stk. 1, over for Nederlandene en begrundet udtalelse, hvori det konstateredes, at Nederlandene ved ikke at have truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på gennemførelsen af det pågældende direktiv havde undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i medfør af traktaten, og hvori Nederlandende opfordredes til at efterkomme den begrundede udtalelse inden to måneder.

I sit svar på den begrundede udtalelse — i form af en skrivelse af 24. juni 1980 fra den faste repræsentation — henviste den nederlandske regering til den nævnte skrivelse af 22. oktober 1979 og meddelte desuden, at forberedelsen af forslaget til lov om ændring af loven om godstransport ad landevej stadig ville vare nogen tid.

Derefter tilgik der ikke Kommissionen yderligere oplysninger.

Sagen for Domstolen er anlagt ved stævning af 23. april 1981, indgået til Domstolens justitskontor den 24. april s.å. Den nederlandske regering har ved skrivelse af 9. september 1981, indgået til justitskontoret den 11. september s.å., frafaldet duplik.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstand:

— det statueres, at kongeriget Nederlandene ved ikke inden for den foreskrevne frist at have truffet de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre Rådets direktiv 74/561 af 12. november 1974 har undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler det i medfør af taktaten;

— kongeriget Nederlandene betaler sagens omkonstninger.

Kongeriget Nederlandene har ikke nedlagt en formel påstand, men har erklæret at ville henholde sig til Domstolens skøn.

III — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har i stævningen anført, at det fremgår af traktatens artikel 189, at et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, det rettes til, selv om det overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Direktivers bindende karakter indebærer, at medlemsstaterne skal overholde de frister, som opstilles deri. Medlemsstaten tilsidesætter traktaten, uanset hvilket statsorgan der — ved sin handling eller undladelse — gør sig skyldig i traktatbruddet. En medlemsstat kan ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller øvrige forhold i sin interne retsorden som begrundelse for, at forpligtelser og frister ifølge fællesskabsdirektiver ikke overholdes.

At disse principper gælder, fremgår, også af Domstolens praksis (sag 52/75, Kommissionen mod Italien, Sml. 1976, s. 277; sag 10/76, Kommissionen mod Italien, Sml. 1976, s. 1359; sag 163/78, Kommissionen mod Italien, Sml. 1979, s. 771; sagerne 42/80 og 43/80, Kommissionen mod Italien, Sml. 1980, s. 3635 og 3643).

Den nederlandske regering har ikke bestridt, at direktiv 74/561 ikke fuldt ud blev gennemført inden den 1. januar 1977 som foreskrevet i direktivets artikel 7. Den har henledt opmærksomheden på, at der ifølge direktivet (artikel 3) skal træffes en række foranstaltninger med hensyn til a) hæderlighed, b) passende økonomisk evne og c) faglig dygtighed. Det følger af artikel 7, stk. 1, at der i direktivet lægges stor vægt bl.a. på gennemførelse af nationale foranstaltninger med hensyn til den faglige dygtighed.

Det fremgår imidlertid af skrivelsen af 24. juni 1980 fra Nederlandenes faste repræsentation til Kommissionen, at kravene til transportudøvernes faglige dygtighed og økonomiske evne har været opfyldt i Nederlandene i længere tid. Der har således på grundlag af den nævnte lov om godstransport ad landevej siden 1974 været afholdt eksaminer, for hvilke der udstedes et eksamensbevis, der giver adgang til erhvervsmæssigt at udøve godstransport. Den nederlandske regering har på dette punkt henvist til artikel 128 i gennemførelsesbekendtgørelsen vedrørende godstransport ad landevej (Uitvoeringsbesluit Autovervoer Goederen — UAG), til bekendtgørelse nr. A-2/087231 af 16. marts 1956 fra ministeriet for trafik og vandbygningsvæsen og til reglerne om den eksamen, der fører til det nævnte bevis. For så vidt angår de økonomiske krav har regeringen henvist til artikel 127 i UAG.

Det eneste punkt, der ikke er gennemført, er kravet om transportudøverens hæderlighed. Herom har den nederlandske regering anført, at forslaget om en tilpasning af loven om godstransport ad landevej til direktivet er blevet vedtaget af førstekammeret den 7. april 1981. Det er hensigten at bekendtgøre bestemmelserne i Staatsblad inden for kort tid. De skal træde i kraft samtidig med de nødvendige ændringer i gennemførelsesbekendtgørelsen om godstransport, der er udstedt med hjemmel i loven om godstransport.

Den nederlandske regering har endvidere anført, at gennemførelsen af direktiverne 74/561 (om godstransport) og 74/562 (om persontransport) i national ret — på grund af direktivbestemmelsernes indhold — skal ske så parallelt som muligt, også i betragtning af, at det var

ønskeligt at lade de to sæt bestemmelser træde i kraft samtidigt. Desuden har den rent formelle fremgangsmåde samt den høring af erhvervsorganisationerne, som skulle foretages i forbindelse med de to direktiver, givet anledning til uundgåelige vanskeligheder og forsinkelser.

Hertil har *Kommissionen* anført, at den ikke finder anledning til at tage stilling til de supplerende oplysninger, den nederlandske regering har givet med hensyn til den delvise gennemførelse af direktivet. Det har kun ringe betydning for, om der skal gives medhold til kravet, om de foranstaltninger, som omtales i svarskriftet, er i overensstemmelse med de pågældende direktivbestemmelser, når det — som tilfældet er — står fast, at direktivet ikke er gennemført fuldt ud. Det tilsvarende gælder bemærkningerne vedrørende det forslag til lov, som om kort tid skal bekendtgøres i Staatsblad.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 2. marts 1982.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 31. marts 1982.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 24. april 1981, har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at kongeriget Nederlandene har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i medfør af traktaten, ved ikke inden for den foreskrevne frist at have vedtaget de nødvendige bestemmelser for at efterkomme Rådets direktiv 74/561 af 12. november 1974 om adgang til erhvervet med godstransport ad landevej i indenlansk og international transport (EFT L 308, s. 18).

2 Ifølge artikel 7 i Rådets direktiv 74/561 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige foranstaltninger i kraft for at efterkomme direktivet inden for en frist, der udløb den 1. januar 1977.

3 Den nederlandske regering har ikke bestridt, at den ikke fuldt ud har opfyldt denne forpligtelse, men den har til gengæld gjort gældende, at de krav, der er opstillet på fællesskabsplan med hensyn til virksomhedsindehaverens faglige dygtighed og økonomiske evne, har været opfyldt i Nederlandene i længere tid. Det eneste punkt, hvor regler ikke er gennemført, er kravet om godstransportudøverens hæderlighed. Forsinkelsen på dette område skyldes

forpligtelsen til, efter afsigelsen af Domstolens domme af 22. marts 1979 (Augustijn og Wattenberg, sagerne 145 og 146/78, Sml., s. 1025 og 1041), at ændre det lovforslag, som allerede var vedtaget i parlamentets førstekammer, med henblik på at efterkomme samtlige direktivets krav.

4 Uanset disse omstændigheder står det fast, at kongeriget Nederlandene ikke har overholdt sine traktatmæssige forpligtelser. Ifølge fast retspraksis kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden som begrundelse for, at forpligtelser i fællesskabsdirektiverne ikke overholdes.

5 Det må derfor fastslås, at kongeriget Nederlandene ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de nødvendige bestemmelser for at efterkomme Rådets direktiv 74/561 af 12. november 1974 har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaten.

Sagens omkonstninger

6 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den part, der taber sagen, at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

7 Sagsøgte, der har tabt sagen, bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. Kongeriget Nederlandene har ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de nødvendige bestemmelser for at efterkomme Rådets direktiv 74/561 af 12. november 1974 om adgang til erhvervet med

godstransport at landevej i indenlandsk og international transport (EFT L 308, s. 18) undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaten.

2. Sagsøgte betaler sagens omkostninger.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Mackenzie Stuart O'Keeffe Koopmans Everling

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. maj 1982.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI

(se sag 96/81, s. 1807)