CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVEN

van 19 september 1991 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Bij een op 16 maart 1990 ter griffie neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie het Hof verzocht voor recht te verklaren dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen mee te delen waardoor zij meent te hebben voldaan aan richtlijn 87/53/EEG van de Raad van 15 december 1986 tot wijziging van richtlijn 83/643/EEG ter vereenvoudiging van de fysieke controle en de administratieve formaliteiten bij het goederenvervoer tussen Lid-Staten [1], of door niet tijdig de nodige omzettingsbepalingen vast te stellen, de krachtens genoemde richtlijn en het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2. Onderhavig beroep is, als ik het goed voor heb, het vierde in een reeks waarmee de Commissie bezwaar maakt tegen de Italiaanse wetgeving inzake douaneformaliteiten en de manier waarop deze wetgeving wordt toegepast. Twee van de vroegere beroepen van de Commissie hebben reeds aanleiding gegeven tot een arrest van het Hof, namelijk de beroepen in zaak 340/87 [2] en in zaak C-209/89. [3] In een derde zaak, C-187/89, heeft de Commissie afstand gedaan van haar beroep, omdat Italië inmiddels de nodige maatregelen had getroffen om aan de aangeklaagde inbreuk een einde te stellen. [4] In elk van die zaken ging het om punctuele inbreuken op gemeenschapsbepalingen in verband met douaneformaliteiten.

3. In onderhavige zaak verwijt de Commissie de Italiaanse wetgever c. q. douaneautoriteiten geen punctuele inbreuk op het gemeenschapsrecht; haar beroep is gericht tegen het verzuim van Italië om richtlijn 87/53 in het nationale recht om te zetten.

Richtlijn 87/53 beoogt „op korte termijn nieuwe vooruitgang„te boeken „om de controles en formaliteiten in het handelsverkeer tussen Lid-Staten verder te vereenvoudigen„. Te dien einde brengt artikel 1 van deze richtlijn een aantal wijzigingen en toevoegingen aan de bepalingen van richtlijn 83/643. [5] Artikel 2, lid 1, van de nieuwe richtlijn draagt de Lid-Staten op om, na raadpleging van de Commissie en uiterlijk op 1 juli 1987, de nodige bepalingen van nationaal recht vast te stellen om de richtlijn om te zetten. Bovendien dienen de Lid-Staten krachtens artikel 2, lid 2, van de richtlijn de Commissie de tekst van deze bepalingen mee te delen.

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — PB 1987, L 24, blz. 33.

2 — Arrest van 30 mei 1989, Commissie/Italië, Jurispr. 1989, blz. 1483.

3 — Arrest van 21 maart 1991, Commissie/Italië, Jurispr. 1991, blz. I-1575.

4 — Zie de beschikking van 4 juni 1991.

5 — Richtlijn van de Raad van 1 december 1983 ter vereenvoudiging van de fysieke controle en de administratieve formaliteiten bij het goederenvervoer tussen Lid-Staten (PB 1983, L 359, blz. 8).

4. Vooraleer nader in te gaan op de tussen partijen uitgewisselde argumenten stip ik aan dat de Italiaanse regering niet betwist in gebreke te zijn gebleven voor wat betreft de omzetting van het door richtlijn 87/53 aan richtlijn 83/643 toegevoegde artikel 7 bis. Dit artikel luidt als volgt:

„De Lid-Staten zorgen ervoor dat de in het kader van de controles en formaliteiten in het handelsverkeer tussen Lid-Staten eventueel verschuldigde bedragen ook kunnen worden vereffend met gewaarborgde of gecertificeerde internationale bankcheques in de munt van de Lid-Staat waar de schuld opeisbaar is."

5. Voor wat betreft de andere bepalingen van richtlijn 87/53 ontkent de Italiaanse regering evenwel elke tekortkoming. Zij houdt staande dat deze bepalingen weliswaar een aantal verplichtingen opleggen aan de Lid-Staten, doch dat de nakoming van deze verplichtingen niet het vaststellen van wettelijke of reglementaire bepalingen in nationaal recht noodzaakt. Immers, zo vervolgt de Italiaanse regering, met uitzondering van het (hiervoor aangehaalde) artikel 7 bis legt richtlijn 87/53 de Lid-Staten slechts een aantal richtsnoeren op met betrekking tot het volgen van een zekere gedragslijn, waarvan de naleving door de Commissie enkel in concreto zou kunnen worden gecontroleerd, zonder dat zij in specifieke en algemene geldende wettelijke of reglementaire teksten hoeven te worden neergelegd.

6. Met deze stelling kan ik het niet eens zijn. Richtlijn 87/53 beoogt een vergemakkelijking van het grensoverschrijdend verkeer van goederen door het opleggen van een aantal vereenvoudigingen en verminderingen van de douanecontroles en -formaliteiten. De daartoe voorgeschreven regels mogen zich dan wel in eerste instantie richten tot de douaneautoriteiten van de Lid-Staten, zij zijn, zoals ook zal blijken uit de analyse van de specifieke bepalingen van de richtlijn, beslist niet zonder belang voor de rechtspositie van personen of ondernemingen die goederen naar andere Lid-Staten transporteren of in deze Lid-Staten importeren of nog door een Lid-Staat laten transiteren. Deze personen en ondernemingen kunnen er namelijk belang bij hebben de aan de douaneautoriteiten door de richtlijn opgelegde verplichtingen in te roepen wanneer zij worden geconfronteerd met een situatie of een gedraging die zij in strijd achten met de richtlijn of met de nationale wetgeving die ter uitvoering van de richtlijn werd vastgesteld. In dit verband moet herinnerd worden aan de rechtspraak van het Hof die het belang onderstreept van duidelijke, nauwkeurige en openbaar gemaakte omzettingsregels in het geval van richtlijnbepalingen die rechten voor particulieren in het leven beogen te roepen. Waar het op aankomt is dat de nationale omzettingsregels de begunstigden voldoende duidelijkheid verschaffen betreffende hun rechten die uit het gemeenschapsrecht voortvloeien en betreffende hun mogelijkheden om zich op het gemeenschapsrecht (of op een ter uitvoering van het gemeenschapsrecht vastgestelde regel van nationaal recht) te beroepen voor de nationale rechterlijke instanties. [6]

Maar ook wanneer het gaat om bepalingen van de thans voorliggende richtlijn die er niét toe strekken particulieren inroepbare rechten te verlenen (zodat gedetailleerde en openbaar gemaakte omzettingsbepalingen niet vereist zijn), is het verweer van de Italiaanse regering niet noodzakelijk gegrond.

6 — Zie bij voorbeeld het arrest van 9 april 1987, zaak 363/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 1733, r. o. 7, nog onlangs bevestigd door het arrest van 28 februari 1991, zaak C-131/88, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1991, blz. I-825, r. o. 6.

De voor de omzetting van de richtlijn vast te stellen (en aan de Commissie mee te delen) „bepalingen„in de zin van artikel 2, lid 2, van de richtlijn verwijzen mijns inziens ook naar het uitvaardigen van interne-administratieve instructies of — zoals hierna zal blijken — het sluiten tussen de Lid-Staten van overeenkomsten of akkoorden, met andere woorden verwijzen naar elke normerende activiteit, van welke aard ook, die voor de uitvoering van de richtlijn noodzakelijk is.

Blijft nog de categorie van richtlijnbepalingen die niet in aanmerking zouden komen voor omzetting middels „bepalingen„van nationaal recht. Mijns inziens impliceert artikel 2, lid 1, van de richtlijn — dat de Lid-Staten oplegt voorafgaandelijk overleg met de Commissie te plegen vooraleer de „nodige„omzettingsbepalingen vast te stellen — dat een Lid-Staat die meent, zonder dat dit *klaarblijkelijk* uit de bewoording of de strekking van de richtlijn volgt, dat een of andere bepaling van de richtlijn helemaal géén omzettingsbepalingen maar enkel bepaalde niet normatieve handelingen vereist, de Commissie daarvan te gepasten tijde (dat wil zeggen vóór het verstrijken van de omzettingsperiode) op de hoogte zou brengen. Alleen dan kan deze laatste haar toezichtsbevoegdheid ex artikel 155 van het Verdrag naar behoren uitoefenen. Artikel 2, lid 1, van de richtlijn is immers een concretisering van artikel 5, lid 1, van het Verdrag dat de Lid-Staten opdraagt om loyaal met de Commissie samen te werken ten einde de nakoming van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Welnu, de Commissie heeft in haar verzoekschrift gesteld — zonder op dit punt door de Italiaanse regering te zijn tegengesproken — dat zij nooit enige mededeling van de Italiaanse regering ontving, noch tijdens de voor omzetting gestelde termijn, noch tijdens de precontentieuze procedure. In die omstandigheden acht ik het voor Uw Hof door de Italiaanse regering ontwikkelde verweer niet gegrond, behoudens voor dié bepalingen van de richtlijn die *klaarblijkelijk* geen omzettingsbepalingen vereisen.

Ik stel voor om, met inachtneming van deze beginselen, de op de Lid-Staten rustende omzettingsverplichtingen voor elk van de bepalingen van de thans voorliggende richtlijn na te gaan.

7. Nemen we op de eerste plaats het door artikel 1, lid 1, van richtlijn 87/53 aan richtlijn 83/643 toegevoegde nieuwe artikel 2, lid 2, dat luidt als volgt:

„In de gevallen waarin zij dat passend oordelen, vergemakkelijken de Lid-Staten, op de plaatsen van vertrek en van bestemming van de goederen, de toepassing van de vereenvoudigde procedures die zijn voorzien in de regeling inzake verzending, vervoer en aangifte tot verbruik."

Het belang van specifieke maatregelen om deze verplichting in nationaal recht te concretiseren, lijkt me evident. Het is voor de economische agenten immers van groot belang te weten in welke omstandigheden zij recht hebben op de toepassing van vereenvoudigde procedures. Weliswaar geeft de richtlijn de Lid-Staten op dit punt een niet geringe beoordelingsmarge voor wat betreft het bepalen van de gevallen waarin dergelijke vereenvoudigde procedures toepassing

moeten vinden, doch dat neemt niet weg dat de vereenvoudigde procedures worden toegepast ter nakoming van een door het gemeenschapsrecht opgelegde verplichting. Enkel een specifieke, afdwingbare en openbaar gemaakte wettelijke of reglementaire tekst kan de economische agenten op dit punt duidelijkheid verschaffen over de omvang van hun rechten.

8. Artikel 1, lid 1, van richtlijn 87/53 voegt aan richtlijn 83/643 ook het nieuwe artikel 2, lid 3, toe, dat luidt als volgt:

„De Lid-Staten beijveren zich de vestiging van douanekantoren, ook binnen hun grondgebied, te spreiden, opdat zoveel mogelijk in de behoeften van de handel wordt voorzien."

Met de Italiaanse regering ben ik het eens dat deze richtlijnbepaling zich niet leent tot omzetting via specifieke, openbaar gemaakte en inroepbare regels van nationaal recht. Toch zal de spreiding van douanekantoren, me dunkt, moeten worden doorgevoerd door middel van algemene maatregelen van bestuur of op zijn minst administratieve instructies, zodat in elk geval „bepalingen„in de zin van artikel 2, lid 2, van richtlijn 87/53 aan de Commissie hadden moeten worden overgemaakt. Als de Italiaanse regering van mening was dat de hiervoor aangehaalde richtlijnbepaling enkel en alleen een richtsnoer inhield die zich niet leende tot omzetting via „bepalingen„van normatieve aard, dan had zij dat krachtens artikel 2 van de richtlijn aan de Commissie te gepasten tijde moeten meedelen, waardoor zij deze laatste de gelegenheid zou hebben gegeven om deze opvatting eventueel te bestrijden. Er kan dus geen sprake zijn van een behoorlijke omzetting.

9. Artikel 1, lid 2, van richtlijn 87/53 voegt een nieuw artikel 4 toe aan richtlijn 83/643, waarvan de tekst luidt als volgt:

„1. Ten einde passende oplossingen te vinden voor de problemen die zich aan de gemeenschappelijke grenzen voordoen, nemen de Lid-Staten de nodige maatregelen om de bilaterale samenwerking tussen de verschillende diensten die aan weerszijden van die grenzen met de controles en formaliteiten zijn belast, tot ontwikkeling te brengen.

2. De in lid 1 bedoelde samenwerking betreft met name:

— de inrichting van de grensposten;

— de verbouwing, indien mogelijk, van de grenskantoren tot aan elkaar palende of gecombineerde controlekantoren.

3. De Lid-Staten werken samen om de openingstijden te harmoniseren van de verschillende diensten die aan weerszijden van elke grenspost met de controles en formaliteiten zijn belast. Indien er zich moeilijkheden voordoen om tot deze harmonisatie te geraken, wenden zij zich tot de Commissie,

zodat deze de betrokken Lid-Staten de oplossingen kan voorstellen die zij voor genoemde moeilijkheden passend acht.

4. De Lid-Staten voorzien in de mogelijkheid van een op plaatselijk en in voorkomend geval op nationaal niveau te plegen informeel overleg tussen de vertegenwoordigers van de verschillende diensten die aan de controles en de formaliteiten deelnemen, van de vervoerders, van de douaneagenten, van de tussenpersonen op het gebied van het vervoer en van de verladers."

De eerste drie leden van dit nieuwe artikel leggen de Lid-Staten de verplichting op om een nauwere onderlinge samenwerking tot stand te brengen tussen de douaneadministraties aan hun grenzen. Ik geloof niet, dat de nakoming van deze verplichting het treffen van specifieke bepalingen in nationaal recht veronderstelt die door particuliere justitiabelen kunnen worden ingeroepen. Wèl impliceren deze bepalingen mijns inziens een verplichting om de bilaterale samenwerking in concrete vorm te gieten, bij voorbeeld door het treffen van bilaterale overeenkomsten. Dergelijke bilaterale overeenkomsten zijn mijns inziens te beschouwen als „bepalingen„die de Lid-Staten vaststellen voor de toepassing van deze richtlijn en die krachtens artikel 2, lid 2, van de richtlijn aan de Commissie moeten worden meegedeeld.

Lid 4 van het nieuwe artikel 4 impliceert dat de Lid-Staten een structuur tot stand brengen om het in die bepaling voorgeschreven overleg mogelijk te maken. Het tot stand brengen van dergelijk overleg veronderstelt mijns inziens het treffen van een aantal organisatorische of procedurele voorschriften, die eveneens aan de Commissie hadden moeten zijn meegedeeld. Al bij al ben ik dus van mening dat het verweer van de Italiaanse regering met betrekking tot artikel 4 niet kan slagen.

10. Artikel 1, lid 3, van richtlijn 87/53 heeft in richtlijn 83/643 een nieuw artikel 5 ingevoegd waarvan de tekst luidt als volgt:

„1. De Lid-Staten zorgen ervoor dat:

a) wanneer de verkeersomvang zulks rechtvaardigt de grensposten, behalve wanneer geen verkeer mag plaatsvinden, openblijven zodat:

— de grenzen 24 uur per etmaal met de desbetreffende controles en formaliteiten openstaan voor goederen die onder een douanedoorvoerregeling vallen en voor hun vervoermiddelen, alsook voor ongeladen voertuigen, behalve wanneer een grenscontrole noodzakelijk is ter voorkoming van de verspreiding van ziekten;

— controles en formaliteiten betreffende het verkeer van vervoermiddelen en van goederen die niet onder een douanedoorvoerregeling vallen, van maandag tot en met vrijdag ten min-

ste gedurende tien opeenvolgende uren en op zaterdag ten minste gedurende zes opeenvolgende uren kunnen plaatsvinden, behalve indien de betrokken dagen feestdagen zijn;

b) in geval van voertuigen en goederen die door luchtvaartuigen worden vervoerd, de onder a), tweede streepje, genoemde tijden zodanig worden aangepast dat zij beantwoorden aan de reële behoeften, en daartoe eventueel kunnen worden gesplitst naar gelang van de verkeersstroom;

c) overlading waarvoor de douanediensten in het kader van de bestaande reglementeringen toestemming verlenen dat die niet onder hun rechtstreeks toezicht geschiedt, op elk moment dat beantwoordt aan de reële behoeften kan plaatsvinden.

2. Wanneer de veterinaire diensten moeilijkheden ondervinden om de in lid 1, onder a), tweede streepje, en onder b), genoemde perioden in het algemeen na te leven, zorgen de Lid-Staten ervoor dat tijdens deze perioden een veterinaire deskundige beschikbaar is na een ten minste twaalf uur van tevoren door de vervoerder gedane kennisgeving; in geval van transport van levende dieren kan deze termijn echter op ten minste achttien uur worden gesteld.

3. Indien verscheidene grensposten in een zelfde havengebied of luchthavengebied zijn gelegen, mogen de Lid-Staten uitzonderingen op lid 1 vaststellen, mits de andere posten in dit gebied goederen en voertuigen overeenkomstig genoemd lid efficiënt kunnen afhandelen.

4. De bevoegde instanties van de Lid-Staten dragen er zorg voor dat de controles en formaliteiten in uitzonderlijke gevallen buiten de openingstijden en op de door de Lid-Staten bepaalde wijze in de in lid 1 bedoelde grensposten en de douanediensten kunnen worden verricht, wanneer daartoe tijdens de openingstijden een speciaal en met redenen omkleed verzoek is ingediend, eventueel tegen vergoeding van de verleende diensten."

11. In verband met de omzetting van dit artikel merkt de Italiaanse regering in de eerste plaats op dat artikel 5, eerste lid, *sub a, tweede streepje,* reeds het voorwerp uitmaakte van het beroep van de Commissie in zaak 340/87 waarin inmiddels door het Hof arrest werd gewezen (zie hiervoor, nr. 2), zodat met toepassing van het beginsel „ne bis in idem" de Commissie de Italiaanse regering niet een tweede maal de overtreding van deze verplichting zou kunnen verwijten.

De argumentatie van de Italiaanse regering op dit punt snijdt geen hout. In zaak 340/87 ging het om een bepaling van Italiaans recht die voor douaneverrichtingen, uitgevoerd tijdens de openingsuren van grenskantoren die buiten de normale werktijd van de staatsambtenaren vallen, een bedrag in rekening bracht dat overeenkomt met de kosten van de verleende dienst. Het Hof oordeelde dat het opleggen van een dergelijke vergoeding inbreuk maakt op de

artikelen 9 en 12 EEG-Verdrag. In deze zaak gaat het echter om de correcte *omzetting in nationaal recht* van de door artikel 5, lid 1, sub a, tweede streepje, van richtlijn 83/643 opgelegde *verplichting de grensposten open te houden* zodat controles en formaliteiten van maandag tot en met vrijdag ten minste gedurende tien opeenvolgende uren en op zaterdag ten minste gedurende zes opeenvolgende uren kunnen plaatsvinden. Ik ben van oordeel dat deze verplichting door een specifieke, afdwingbare en openbaar gemaakte bepaling in nationaal recht moet worden omgezet. Deze bepaling strekt er immers toe de economische agenten te garanderen dat de controles en formaliteiten aan de grensposten betreffende het verkeer van vervoermiddelen gedurende een minimumperiode kunnen plaatsvinden. Vooral met betrekking tot de invoerders en transporteurs uit andere Lid-Staten is het van groot belang dat zij klaar zien in de rechten die hen, ter uitvoering van het gemeenschapsrecht, door de Italiaanse wetgeving worden toegekend.

Niettemin heeft de Commissie in haar repliek op dit punt haar conclusies ingetrokken, omdat artikel 5, lid 1, sub a, tweede streepje, reeds integraal deel uitmaakte van de oorspronkelijke versie van richtlijn 83/643 (zie artikel 5, lid 1, tweede streepje, van die richtlijn).

12. Voor wat betreft artikel 5, lid 1, *sub a, eerste streepje,* heeft de Italiaanse regering niet beweerd dat deze bepaling enkel een richtsnoer zou instellen die niet door een normatieve handeling in nationaal recht moet worden omgezet. De Italiaanse regering blijft met andere woorden in gebreke aan te tonen waarom deze bepaling niet in nationaal recht werd omgezet. Om dezelfde redenen die gelden voor artikel 5, lid 1, sub a, tweede streepje, meen ik dat een dergelijke specifieke, afdwingbare en openbaar gemaakte omzettingsbepaling vereist is.

13. Voor wat betreft artikel 5, lid 1, sub b en c alsmede voor de leden 2, 3 en 4 van artikel 5 houdt de Italiaanse regering wèl staande dat zij slechts richtsnoeren instellen.

Voor wat betreft artikel 5, lid 1, *sub b,* lijkt me dit verweer niet gegrond, en wel om dezelfde redenen als deze die ik hiervoor reeds aanhaalde in verband met artikel 5, lid 1, sub a, eerste en tweede streepje. Het gaat er immers om de goederenvervoerders in te lichten over de precieze uren gedurende dewelke zij hun goederen voor het verrichten van controles en formaliteiten kunnen aanbieden. Het feit dat de Lid-Staten voor wat betreft de omzetting van artikel 5, lid 1, sub b, over een zekere beoordelingsbevoegdheid beschikken (in verband met het aanpassen van de openingstijden aan de reële behoeften) verhindert niet dat het principiële vereiste van een minimale openingsduur van toepassing blijft, zodat een specifieke, afdwingbare en openbaar gemaakte omzetting van deze bepaling noodzakelijk is.

Dezelfde overwegingen gelden voor wat betreft de omzetting van artikel 5, lid 1, *sub c.* Deze bepaling strekt ertoe de ver-

voerders van goederen onder bepaalde voorwaarden het recht te geven om op elk moment tot de overlading van goederen over te gaan zonder het rechtstreekse toezicht van de douanediensten. Het komt erop aan de specifieke contouren van dit recht in afdwingbare en transparante bepalingen van nationaal recht om te zetten.

14. Dezelfde overwegingen gelden eveneens voor artikel 5, *lid 2*. Deze bepaling verplicht de Lid-Staten gedurende zekere minimumperioden een veterinaire deskundige beschikbaar te stellen na een ten minste twaalf (respectievelijk achttien) uur van tevoren door de vervoerder gedane kennisgeving. Het betreft opnieuw een bepaling die de vervoerders een recht beoogt toe te kennen. Een specifieke, afdwingbare en openbaar gemaakte omzettingsbepaling is dus noodzakelijk.

Lid 3 van artikel 5 staat de Lid-Staten toe om bij de omzetting van lid 1 van artikel 5 onder bepaalde voorwaarden zekere uitzonderingen vast te stellen. *Als dusdanig* hoeft deze aan de Lid-Staten gelaten keuzemogelijkheid niet te worden omgezet door middel van een normatieve bepaling. Wel is het vereist dat, *indien* een Lid-Staat in het kader van de omzetting van lid 1 van artikel 5 van deze mogelijkheid gebruik zou willen maken, hij de gekozen uitzonderingen in duidelijke en uitdrukkelijke normatieve bepalingen zou opnemen. In elk geval kan deze bepaling, als „accessorium„van lid 1 van artikel 5, niet geacht worden behoorlijk omgezet te zijn zolang lid 1 van artikel 5 niet zelf is omgezet.

Die specifieke omzetting is eveneens vereist voor wat betreft *lid 4* van artikel 5. Deze bepaling strekt ertoe om in uitzonderlijke en door de Lid-Staten te definiëren gevallen, vervoerders of importeurs de garantie te bieden dat controles en formaliteiten ook buiten de minimum voorgeschreven openingstijden kunnen plaatsvinden wanneer zij daartoe een speciaal en met redenen omkleed verzoek hebben ingediend. Om dezelfde redenen die gelden voor artikel 5, lid 1, moet deze regel door middel van een specifieke bepaling in nationaal recht worden omgezet.

15. Richtlijn 87/53 heeft artikel 6 van richtlijn 83/643 vervangen door de volgende tekst:

„De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de wachttijden ten gevolge van de verscheidene controles en formaliteiten niet langer zijn dan nodig voor de goede uitvoering. Daartoe regelen zij de openingstijden van de met de controles en formaliteiten belaste diensten, het rooster van de beschikbare personeelsleden alsook de praktische behandeling van de goederen en bescheiden in verband met de afdoening van de controles en formaliteiten op zodanige wijze dat de wachttijden bij de afwikkeling van het verkeer zo veel mogelijk worden bekort."

Deze bepaling legt de Lid-Staten een aantal verplichtingen op met betrekking tot de interne organisatie van de douanediensten. Hoewel de efficiënte werking van deze diensten in overeenstemming met deze principes van belang is voor de justitiabelen meen ik niet dat voor de omzetting van deze bepaling een afdwingbare en openbaar

gemaakte regel van nationaal recht moet worden vastgesteld. Wel veronderstelt artikel 6 van de richtlijn dat de organisatie van de douanediensten daadwerkelijk aan de daarin opgesomde, bindende principes wordt aangepast. Bij voorbeeld zou dat kunnen worden verzekerd door een aanpassing van de voor de douanediensten geldende administratieve instructies, tenware de geldende versie van deze instructies reeds de naleving van die principes zou waarborgen. De Italiaanse regering heeft evenwel geen gewag gemaakt van het bestaan of van de wijziging van dergelijke instructies, en heeft evenmin enige mededeling aan de Commissie gericht. Artikel 6 kan daarom niet geacht worden op correcte wijze in nationaal recht te zijn omgezet.

16. Richtlijn 87/53 heeft aan richtlijn 83/643 een nieuw artikel 6 bis toegevoegd waarvan de tekst luidt als volgt:

„De Lid-Staten zorgen er zoveel mogelijk voor dat bij uitdrukkelijke delegatie en voor rekening van de bevoegde instanties, een van de andere vertegenwoordigde diensten, en bij voorkeur de douane, gemachtigd is om bepaalde taken waarmee de eerstgenoemde instanties belast zijn uit te voeren, met name betreffende het overleggen van de vereiste documenten, het nagaan van de geldigheid en de echtheid van die documenten en een snelle identificatie van de in die documenten aangegeven goederen. In dat geval zorgen de betrokken instanties ervoor dat de voor het verrichten van die taken nodige middelen ter beschikking worden gesteld."

Ten aanzien van dit artikel gelden in wezen dezelfde overwegingen als ten aanzien van het hiervoor besproken artikel 6. Ook hier acht ik het verweer van de Italiaanse regering derhalve niet gegrond.

17. Richtlijn 87/536 heeft artikel 7 van richtlijn 83/643 vervangen door de volgende tekst:

„De Lid-Staten nemen maatregelen om aan de grensposten overal waar dat technisch mogelijk en op grond van de verkeersomvang gerechtvaardigd is, te voorzien in doorrijstroken, uitsluitend bestemd voor goederen die onder een douanedoorvoerregeling vallen, voor hun vervoermiddelen alsook voor ongeladen voertuigen."

Ten aanzien van deze richtlijnbepaling gelden in wezen dezelfde overwegingen als ten aanzien van het nieuwe artikel 2, lid 3 (hiervoor, nr. 8). Als zij in het nationale recht werd omgezet middels een ministerieel besluit of een circulaire, dan kwam het de Italiaanse regering toe dat besluit of die circulaire aan de Commissie over te maken. Als de Italiaanse regering van mening was dat het hier om een zuivere gedragsregel ging, dan had zij dat standpunt tijdig aan de Commissie moeten meedelen.

18. Richtlijn 87/53 heeft artikel 8 van richtlijn 83/643 vervangen door de volgende tekst:

„1. De Lid-Staten en de Commissie zorgen ervoor dat deelnemers aan verkeer tussen Lid-Staten de bevoegde nationale en communautaire instanties snel op de hoogte kunnen brengen van de eventueel bij een grensoverschrijding ondervonden problemen. De bevoegde instanties bestuderen deze problemen en indien deze niet kunnen worden opgelost, stelt de Commissie de betrokken Lid-Staten oplossingen voor.

2. Een Lid-Staat kan, voor de oplossing van moeilijkheden op het gebied van controles of formaliteiten als bedoeld in deze richtlijn, om overleg met een andere Lid-Staat verzoeken. Indien dit overleg niet leidt tot oplossing van genoemde moeilijkheden kan een Lid-Staat de Commissie daarvan in kennis stellen, opdat deze de oplossingen voorstelt die zij voor genoemde moeilijkheden passend acht."

Voor wat betreft het eerste lid van deze bepaling is het Italiaanse verweer kennelijk ongegrond. Deze bepaling legt de Lid-Staten immers de verplichting op om de nodige structuren en/of procedures in te stellen die de deelnemers aan verkeer tussen Lid-Staten de mogelijkheid bieden om de bevoegde nationale instanties snel op de hoogte te brengen van de bij grensoverschrijding ondervonden problemen. Gezien dergelijke problemen meestal zullen worden ondervonden door economische agenten uit andere Lid-Staten is de noodzaak van een duidelijke, specifieke en openbaar gemaakte omzettingsbepaling des te groter.

Voor wat betreft lid 2 van artikel 8 acht ik het verweer van de Italiaanse regering wèl gegrond. Het gaat hier om de verplichting van de Lid-Staten om te goeder trouw samen te werken aan de oplossing van moeilijkheden op het gebied van controles en formaliteiten, eventueel met bemiddeling van de Commissie. Er is dus sprake van een richtsnoer die enkel en alleen een bepaald gedrag voorschrijft en niet het treffen van normatieve handelingen vereist.

19. Artikel 7 van richtlijn 87/53 heeft aan richtlijn 83/643 een nieuw artikel 8 bis toegevoegd, waarvan de tekst luidt als volgt:

„De Lid-Staten verstrekken de Commissie tijdig de bijgewerkte gegevens met betrekking tot de controleposten."

Ook hier moet het verweer van de Italiaanse regering falen. *Ofwel* vereist dit artikel, net zoals het nieuwe artikel 6 van richtlijn 83/643 (hiervoor, nr. 15) het uitvaardigen van administratieve instructies (waarvan de tekst aan de Commissie had moeten worden overgemaakt), *ofwel* had de Italiaanse regering de Commissie tijdig moeten mee-

delen dat zij niet van plan was omzettingsbepalingen vast te stellen (zodat zij de tekst ervan niet kon meedelen). Geen van beide dingen is gebeurd, zodat ook op dit punt geen behoorlijke omzetting heeft plaatsgevonden.

20. Mijn onderzoek leidt tot de conclusie dat het beroep van de Commissie in zijn geheel moet worden toegewezen, behalve voor wat betreft de nieuwe artikelen 5, lid 1, sub a, tweede streepje, en 8, lid 2, van richtlijn 83/643/EEG. De Italiaanse regering dient in de kosten te worden verwezen.