Sag 101/84

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber
mod
Den italienske Republik

»En stats traktatbrud — statistisk registrering af vejgodstrafikken«

Sammendrag

Medlemsstater — forpligtelser — gennemførelse af direktiver — undladelse — begrundelse — force majeure — betingelser
(EØF-traktaten, art. 169)

Selv om en medlemsstat, der har været udsat for midlertidigt uoverstigelige vanskeligheder, som begrundelse for en tilsidesættelse af sine forpligtelser ifølge et fællesskabsdirektiv kan henvise til, at de har foreligget force majeure, kan denne begrundelse kun gælde for det tidsrum, som en normalt påpasselig forvaltning skal bruge for at råde bod på disse vanskeligheder.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON
fremsat den 21. maj 1985 *

Høje Domstol.

1. Det europæiske økonomiske Fællesskab udvikler gradvis i henhold til artiklerne 74 ff. i EØF-traktaten en fælles transportpolitik. Fællesskabet må herved præcist kunne vurdere omfanget af transporterne i Fællesskabet. Ifølge traktatens artikel 213 kan Kommissionen med de begrænsninger og på de betingelser, Rådet har fastsat, indhente alle nødvendige oplysninger. Dette er baggrunden for udstedelsen af Rådets direktiv 78/546 af 12. juni 1978 »om statistisk registrering af vejgodstrafikken inden

* Oversat fra fransk.

for rammerne af en regional statistik«, der — som det hedder i første betragtning til direktivet — skal gøre det muligt at tilvejebringe »et nøjere kendskab til omfanget og udviklingen af vejgodstrafikken med motorkøretøjer, som er indregistreret i Fællesskabet«.

Ved direktivet pålægges medlemsstaterne følgende forpligtelser:

1) Indsamling af årlige statistiske oplysninger om den vejgodstrafik, der foretages med motorkøretøjer, som er indregistreret i en medlemsstat på denne stats område (national trafik) og mellem denne medlemsstat og en anden medlemsstat eller et tredjeland (international trafik), og meddelelse til Kommissionen af disse oplysninger under anvendelse af specielt udformede skemaer (artikel 3);

2) Indsendelse hvert år til Kommissionen, første gang for året 1979, af de i overensstemmelse med artikel 3 udfyldte skemaer (artikel 5);

3) — Fremsendelse til Kommissionen senest samtidig med meddelelsen af de første resultater af en detaljeret redegørelse for de anvendte registreringsmetoder;

   — Indførelse af de nødvendige foranstaltninger for at opnå tilstrækkelige resultater af indsamlingen af data vedrørende godsmængderne, dels med hensyn til den samlede nationale trafik, dels med hensyn til den samlede internationale trafik;

   — Meddelelse til Kommissionen om det procentvise antal ikke-besvarede spørgeskemaer og, i form af standardafvigelse eller pålidelighedsinterval, om resultaternes pålidelighed (artikel 6);

4) Direktivets artikel 10, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

   »Medlemsstaterne sætter de nødvendige foranstaltninger i kraft for senest den 1. januar 1979 at efterkomme dette direktiv«.

2. Kommissionen har i nærværende sag nedlagt påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til nævnte direktiv. Til støtte herfor har Kommissionen anført, at Den italienske Republik ikke har indsamlet de i direktivet omhandlede statistiske oplysninger vedrørende den internationale vejgodstrafik.

Kommissionen har anført, at Den italienske Republiks regering

— ikke siden 1979 har fremsendt statistiske oplysninger vedrørende indenlandske transporter;

— kun har fremsendt ufuldstændige oplysninger vedrørende den internationale vejgodstrafik i 1979 og 1980.

Den sagsøgte medlemsstat har gjort gældende, at det italienske transportministeriums datacentral (Centro elaborazione dati) har været udsat for et attentat, således at dets kartotek og de allerede oplagrede data, der skulle bruges til udarbejdelse af de nødvendige skemaer med statistiske oplysninger, er blevet ødelagt. Det omhandlede materiale har således måttet tilvejebringes på ny. Den italienske Republik har oplyst, at opgaven hermed for så vidt angår vejgodstrafik for fremmed regning er blevet overdraget til et privat firma, der besidder særlig sagkundskab på området, og at der endnu behøves nogen tid til at bearbejde de indhentede oplysninger.

Af den italienske regerings besvarelse af forskellige spørgsmål, den har fået forelagt under skriftvekslingen, fremgår:

— at oplysninger vedrørende international vejgodstrafik for fremmed regning formentlig kan foreligge i slutningen af marts 1985;

— at man for så vidt angår international vejgodstrafik for egen regning stadig er i gang med at fastlægge en metode til behandling af de indhentede oplysninger, men at arbejdet hermed stadig volder »betydelige vanskeligheder«;

— at oplysningerne vedrørende indenlandsk vejgodstrafik for egen regning og for

fremmed regning må korrigeres på væsentlige punkter og ikke kan fremsendes til Kommissionen før udgangen af 1985.

Den italienske Republik har gjort gældende, at den således beskrevne situation er et resultat af force majeure og specielt af »objektive vanskeligheder« som udspringer af force majeure.

Kommissionen har i skrivelse af 8. juni 1982 til det italienske udenrigsministerium udtrykkeligt anerkendt, at det omhandlede attentat udgjorde et åbenbart tilfælde af force majeure. Den har ved Domstolen gjort gældende, at den italienske regerings undladelse af at efterkomme direktivets bestemmelser ikke blot udspringer af de af nævnte force majeure tilfælde affødte ubestridelige vanskeligheder, men også af »arbejdsgangen i en offentlig administration, der efter en ganske vist ekstraordinær og upåregnelig begivenhed ikke har kunnet godtgøre, at den var i stand til at råde bod herpå ved at anvende den sædvanlige omhu, der til enhver tid bør udvises af administrationen«, og at der ikke findes nogen rimelig begrundelse for, at de påberåbte vanskeligheder stadig væk gør sig gældende fem år efter attentatet. Den har henvist til, at det italienske transportministerium i 1979 har afgivet en forsikring om, at en første serie statistiske oplysninger vedrørende indenlandsk vejgodstrafik ville foreligge i januar 1980, at gentagne forsikringer om, at oplysningerne ville foreligge til bestemte tidspunkter ikke er blevet fulgt op, og at det i 1981 desuden er blevet anført, at edb-anlægget var overbelastet, og at der manglede personale.

3. Det er ikke materielretligt blevet bestridt, at den sagsøgte stat har undladt at opfylde sine forpligtelser. Men det står fast, at de ved direktivet pålagte forpligtelser på datoen for den mundtlige forhandling endnu ikke var blevet opfyldt.

Af traktatens ord fremgår, at medlemsstaterne for så vidt angår gennemførelsen af fællesskabsdirektiver har en forpligtelse i henseende til *resultatet* og ikke midlerne.

I artikel 5, stk. 1, i traktaten hedder det således:

»Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. De letter Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver«.

I artikel 189, stk. 3, hedder det endvidere:

»Et direktiv er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen«.

Den tidligere nævnte artiel 10 i direktivet indeholder en angivelse af hvorledes denne forpligtelse er beskaffen og fastsætter desuden en frist for gennemførelsen.

Når der består en forpligtelse i henseende til resultatet, må det i tilfælde af, at gennemførelse ikke er sket, godtgøres, at dette — *fremdeles* — skyldes en uforudselig og uovervindelig hindring.

Det vil umuligt kunne bestrides, at ødelæggelsen af det statistiske kontors databank er en sådan hindring, der har karakter af force majeure. Den italienske transportminister har meddelt dette til de kompetente fællesskabstjenestegrene i skrivelse af 18. januar 1979. Attentatet fandt altså sted i slutningen af 1978 eller begyndelsen af 1979. I det umiddelbart herefter følgende tidsrum kunne der ikke stilles krav om, at Den italienske Republik opfyldte sin forpligtelse. Og Kommissionen har da også på grundlag af sine skønsbeføjelser ladet hengå tre år førend den over for den sagsøgte stat indledte den i traktatens artikel 169 omhandlede traktatbrudsprocedure.

Kommissionen har haft god grund til at iværksætte denne, for selv om det attentat,

der er begået, berettiger, at den den pågældende medlemsstat påhvilende forpligtelse ikke er blevet opfyldt den gang direktivet trådte i kraft, har det ikke kunnet medføre, at denne forpligtelse bortfaldt endeligt eller gav medlemsstaten ret til frit at afgøre, hvornår iværksættelsen skulle ske.

Domstolen har vedrørende spørgsmålet om overholdelsen af sådanne frister fastslået, at

»den nøjagtige gennemførelse af direktivet er så meget desto vigtigere, som gennemførelsesforanstaltningerne er overladt til medlemsstaternes skøn, og sådanne retsakter vil være uden virkning, hvis de tilsigtede mål ikke nås inden for de fastsatte frister; bestemmelserne i et direktiv er ikke mindre bindende for de medlemsstater, som det retter sig til, end enhver anden regel i fællesskabsretten, og det gælder så meget desto mere for bestemmelserne om de frister, der skal overholdes for gennemførelsen af de foreskrevne foranstaltninger...« (Domstolens dom af 26.2.1976 i sag 52/75, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 277, præmis 10, s. 284).

Det må altså afgøres, om den italienske regering, der som følge af det omhandlede attentat som nævnt har været ude af stand til at overholde de i direktivet fastsatte frister stadig seks år efter attentatet kan påberåbe sig denne begivenhed for Domstolen som begrundelse for den fortsatte undladelse af at opfylde sine forpligtelser i henhold til direktivet. Det kan den efter min mening ikke. En hindring, den være sig nok så alvorlig kan ikke påberåbes i det uendelige. Under alle omstændigheder kan det efter en vis tid kun ske under anvendelse af fremgangsmåder, som Domstolen selv har beskrevet. Domstolen har nemlig udtalt, at

»hvis fristen for gennemførelse af et direktiv viser sig at være for kort, er der kun en mulighed for den pågældende medlemsstat, som er forenelig med fællesskabsretten, nemlig inden for Fællesskabets rammer at tage initiativ til at den kompetente fællesskabsinstitution vedtager den nødvendige forlængelse af fristen« (den tidligere citerede sag 52/75, Sml. 1976, præmis 12, s. 285).

Såfremt denne fremgangsmåde var blevet anvendt, ville vedkommende institution have kunnet vurdere, om der endnu i det foreliggende tilfælde forelå en absolut hindring som følge af attentatet. Der findes jo ikke så få eksempler på rådsdirektiver, hvorefter de frister, der oprindelig er fastsat for gennemførelsen af et direktiv, efter anmodning fra en medlemsstat kan forlænges.

Den italienske regering har intet anført om, at den skulle have fremsat en sådan anmodning. Når det ikke er tilfældet, må den antages at have undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af nævnte direktiv.

4. Jeg skal derfor foreslå Domstolen, at det statueres,

— at Den italienske Republik har tilsidesat forpligtelser, som påhviler den i henhold til Rådets direktiv 78/546 ved ikke at have foretaget den statistiske registrering af vejgodstrafikken efter de i direktivet foreskrevne retningslinjer;

— at det pålægges Den italienske Republik at afholde sagens omkostninger.