Zaak 101/84

Commissie van de Europese Gemeenschappen
tegen
Italiaanse Republiek

„Niet-nakoming — statistische registratie van het goederenvervoer over de weg"

Samenvatting

Lid-Staten — Verplichtingen — Uitvoering van richtlijnen — Niet-nakoming — Rechtvaardiging — Overmacht — Voorwaarden
(EEG-Verdrag, artikel 169)

Een Lid-Staat die met onoverkomelijke moeilijkheden is geconfronteerd, kan zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van krachtens een gemeenschapsrichtlijn op hem rustende verplichtingen, slechts op overmacht beroepen voor de periode die een voldoende nauwgezette administratie nodig heeft om bedoelde moeilijkheden te verhelpen.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 21 mei 1985 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Overeenkomstig de artikelen 74 en volgende EEG-Verdrag ontwikkelt de Europese Economische Gemeenschap geleidelijk een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Daartoe moet zij het volume der vervoerde goederen binnen de Gemeenschap nauwkeurig kunnen ramen. Luidens artikel 213 EEG-Verdrag kan de Commissie binnen de grenzen en onder de voorwaarden door de Raad vastgesteld, alle noodzakelijke gegevens verzamelen. In deze context heeft de Raad richtlijn nr. 78/546/EEG van 12 juni 1978 betreffende de statistische registratie van het

* Vertaald uit het Frans.

goederenvervoer over de weg in het kader van een regionale statistiek vastgesteld, teneinde, aldus de eerste considerans van de richtlijn, de voorwaarden te scheppen voor „een betere kennis... van de omvang en de ontwikkeling van het goederenvervoer over de weg met in de Gemeenschap geregistreerde voertuigen".

Ingevolge deze richtlijn zijn de Lid-Staten gehouden:

1) jaarlijks statistische gegevens te verzamelen — en in de vorm van daartoe bestemde tabellen mee te delen — over het vervoer met in een Lid-Staat geregistreerde voertuigen op het grondgebied van deze Lid-Staat (binnenlands vervoer) en tussen deze Lid-Staat en een andere Lid-Staat of een derde land (grensoverschrijdend vervoer) (artikel 3);

2) jaarlijks — en voor het eerst voor het jaar 1979 — vóór het einde van het jaar dat volgt op het referentiejaar, de overeenkomstig artikel 3 opgestelde tabellen mee te delen (artikel 5);

3) de Commissie uiterlijk op het tijdstip van toezending van de eerste resultaten een gedetailleerd verslag te doen toekomen over de bij het bijeenbrengen van de gegevens toegepaste methoden;

   — de nodige maatregelen te treffen om voldoende enquête-resultaten te verkrijgen voor wat betreft de vervoerde gewichtshoeveelheden, voor het binnenlands en voor het grensoverschrijdend vervoer;

   — de Commissie jaarlijks gegevens te verschaffen over het percentage uitgebleven antwoorden, over de betrouwbaarheid van de resultaten en over de methode die zij hebben toegepast voor de berekening van de geleverde prestaties (artikel 6).

4) Voorts heet het in artikel 10, lid 1:

   „De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen om zich uiterlijk per 1 januari 1979 naar deze richtlijn te voegen."

2. Het Hof heeft zich in de onderhavige zaak uit te spreken over de aan de Italiaanse Republiek verweten niet-nakoming van de krachtens voormelde richtlijn op haar rustende verplichtingen. De Commissie verwijt Italië, te hebben nagelaten om overeenkomstig de richtlijn over te gaan tot de statistische registratie van het goederenvervoer over de weg.

De Commissie betoogt dat de Italiaanse regering

— sedert 1979 geen enkel gegeven over het binnenlands vervoer heeft meegedeeld;

— voor wat het grensoverschrijdend vervoer betreft, voor de jaren 1979 en 1980 slechts onvolledige gegevens heeft verstrekt.

De Italiaanse regering beroept zich op een aanslag op het computercentrum van het ministerie van Verkeer; daarbij zou het gegevensbestand waaraan de noodzakelijke informatie moest worden ontleend voor de statistische registratie, zijn vernield. De archieven moesten derhalve opnieuw worden samengesteld. De Italiaanse regering wijst erop dat deze taak, voor wat het binnenlands beroepsvervoer betreft, aan een gespecialiseerde onderneming is opgedragen, doch dat de verzamelde gegevens nog moeten worden gecorrigeerd, wat meer tijd in beslag neemt dan voorzien.

Uit de antwoorden op de in de schriftelijke behandeling aan de Italiaanse regering gestelde vragen blijkt:

— dat de gegevens betreffende het grensoverschrijdend beroepsvervoer eind maart 1985 beschikbaar moesten zijn;

— dat voor het grensoverschrijdend eigen vervoer nog wordt gezocht naar een methode om de verzamelde gegevens te verwerken, maar dat men hier nog met „aanzienlijke moeilijkheden" kampt;

— dat de gegevens inzake het binnenlands eigen en binnenlands beroepsvervoer

nog grove correcties behoeven en niet vóór eind 1985 kunnen worden meegedeeld.

De Italiaanse Republiek betoogt dat deze situatie het gevolg is van overmacht, meer bepaald van de „moeilijkheden van feitelijke aard" in verband daarmee.

Bij brief van 8 juni 1982 aan de Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken gaf de Commissie uitdrukkelijk toe, dat de bewuste aanslag een typisch geval van overmacht vormde. Zij betoogt voor het Hof, dat het tekortschieten van de Italiaanse regering echter niet alleen het gevolg is van onmiskenbare moeilijkheden in verband met die aanslag, maar ook van de houding van een overheidsapparaat dat, hoewel geconfronteerd met een stellig onvoorziene en onvoorzienbare gebeurtenis, niet in staat is gebleken deze situatie te verhelpen en niet de ijver aan de dag heeft gelegd die normalerwijs van iedere overheid mag worden verwacht. Haars inziens kan niet vijf jaar na de aanslag nog een beroep worden gedaan op dezelfde moeilijkheden. Zij wijst erop, dat het Italiaans ministerie van Verkeer in de loop van 1979 de verzekering had gegeven dat de eerste statistieken van het binnenlands vervoer vanaf januari 1980 zouden worden bijgehouden, dat in weerwil van gedane toezeggingen geen der aangekondigde termijnen is nageleefd en dat in de loop van 1981 bovendien een beroep werd gedaan op overbezetting van het rekencentrum en personeelstekort.

3. Inhoudelijk wordt de aan verweerster verweten niet-nakoming niet betwist. Evenwel staat vast, dat zij op de datum van de terechtzitting de krachtens de richtlijn op haar rustende verplichtingen nog steeds niet was nagekomen.

Uit de bewoordingen van het Verdrag volgt, dat gemeenschapsrichtlijnen voor de Lid-Staten niet verbindend zijn voor wat betreft de ter uitvoering ervan gekozen middelen, maar ten aanzien van het te bereiken *resultaat.*

Artikel 5, eerste alinea, EEG-Verdrag luidt immers:

„De Lid-Staten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de Instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak."

Voorts heet het in artikel 189, derde alinea:

„Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen."

In voormeld artikel 10 van richtlijn nr. 78/546 wordt de aard van deze verplichting in herinnering gebracht, en wordt de uiterste datum voor de nakoming ervan vastgesteld.

Degene op wie een resultaatsverbintenis rust, dient in geval van niet-nakoming het bewijs te leveren, dat deze op een onvoorzienbare en niet te verhelpen gebeurtenis terug te voeren is en *blijft.*

Niemand zal betwisten, dat de vernietiging van opgeslagen statistische gegevens een geval van overmacht vormt. Het Italiaanse ministerie van Verkeer heeft de bevoegde diensten van de Gemeenschap daar bij brief van 18 januari 1979 van op de hoogte gebracht. De aanslag vond plaats eind 1978 — begin 1979. Onmiddellijk daarna kon van de Italiaanse Republiek niet worden verlangd, dat zij haar verplichting zou nakomen. Dienovereenkomstig heeft de Commissie, met gebruikmaking van haar beoordelingsvrijheid, de verwerende Lid-Staat in feite drie jaar lang met rust gelaten alvorens krachtens artikel 169 EEG-Verdrag de procedure wegens niet-nakoming in te leiden.

Terecht: de aanslag, die rechtvaardigt dat de Italiaanse Republiek de op haar rustende

verplichting op het tijdstip van de inwerkingtreding van de richtlijn niet nakwam, kan niet tot gevolg hebben dat de Italiaanse regering voorgoed van haar verplichting is ontslagen, noch dat zij de termijn voor nakoming van de richtlijn naar eigen goeddunken zou kunnen vaststellen.

Met betrekking tot het belang van de inachtneming van die termijn overwoog het Hof in het arrest van 26 februari 1976 (zaak 52/75, Commissie/Italië, Jurispr. 1976, blz. 277, r.o. 10),

„... dat stipte naleving van een richtlijn van te meer belang is waar de uitvoeringsmaatregelen ter discretie van de Lid-Staten zijn gelaten en dat zulke handelingen niet het beoogde effect kunnen sorteren wanneer de beoogde doelen niet binnen de gestelde termijnen worden bereikt; dat de werking der voorschriften van een richtlijn ten aanzien van de Lid-Staten tot welke zij zijn gericht niet minder dwingend is dan die welke aan andere bepalingen van het gemeenschapsrecht is verbonden, hetgeen te meer geldt voor voorschriften betreffende de termijnen binnen welke de daarin voorziene maatregelen in werking moeten zijn getreden..."

Derhalve rijst de vraag of de Italiaanse regering, die zoals gezegd wegens bovenbedoelde aanslag in de onmogelijkheid verkeerde om zich onmiddellijk naar de in de richtlijn voorgeschreven termijnen te voegen, zes jaar later voor het Hof nog een beroep kan doen op deze gebeurtenis ter rechtvaardiging, dat zij de op haar rustende verplichting nog steeds niet is nagekomen. Mijns inziens niet. Een verhindering, hoe ernstig ook, kan niet tot in het oneindige worden ingeroepen. In ieder geval kan zij na verloop van bepaalde tijd nog slechts worden aangevoerd volgens de procedure die het Hof heeft omschreven als volgt:

„Wanneer de termijn binnen welke er aan een richtlijn uitvoering moet zijn gegeven te kort blijkt te zijn, (bestaat) de enige mogelijkheid welke, gemeenschapsrechtelijk gezien, de betrokken Lid-Staat openblijft daarin... dat hij op communautair niveau passende stappen neemt ten einde de bevoegde instelling der Gemeenschap tot de nodige verlenging van de termijn te bewegen" (voormeld arrest van 26 februari 1976, r.o. 12).

Indien de Italiaanse regering zich hieraan had gehouden, had de betrokken instelling kunnen nagaan of er in het onderhavige geval ten gevolge van de aanslag nog een verhinderend beletsel bestond. Er zijn immers tal van voorbeelden van richtlijnen, waarbij de Raad op verzoek van een Lid-Staat de aanvankelijk voor uitvoering ervan vastgestelde termijn heeft verlengd.

De Italiaanse regering heeft niet gesteld, dat zij een dergelijk verzoek heeft ingediend. Nu zij dit achterwege heeft gelaten, moet zij worden geacht de krachtens richtlijn nr. 78/548 op haar rustende verplichtingen niet te zijn nagekomen.

4. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

— te verklaren dat de Italiaanse Republiek, door niet over te gaan tot de statistische registratie van het goederenvervoer over de weg volgens de modaliteiten voorzien in richtlijn nr. 78/546 van de Raad, de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten van het geding.