Υπόθεση 101/84

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
κατά
Ιταλικής Δημοκρατίας

« Παράβαση κράτους — Στατιστική κατάσταση
για τις οδικές μεταφορές εμπορευμάτων »

Περίληψη

Κράτη μέλη — Υποχρεώσεις — Εκτέλεση οδηγιών — Παράβαση — Δικαιολογία — Ανωτέρα βία — Προϋποθέσεις
(Συνθήκη ΕΟΚ, άρθρο 169)

Αν, για να δικαιολογήσει τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που υπέχει δυνάμει κοινοτικής οδηγίας, ένα κράτος μέλος, που αντιμετώπισε προσωρινά ανυπέρβλητες δυσχέρειες, μπορεί να επικαλεστεί την ανωτέρα βία, αυτό δεν ισχύει παρά μόνο σε σχέση με την περίοδο που είναι αναγκαία στην επιδεικνύουσα τη δέουσα επιμέλεια διοίκηση για να επανορθώσει την κατάσταση.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MARCO DARMON
της 21ης Μαΐου 1985 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα αναπτύσσει προοδευτικά μια κοινή πολιτική μεταφορών δυνάμει των διατάξεων των άρθρων 74 και επόμενα της Συνθήκης ΕΟΚ. Για το σκοπό αυτό έχει σημασία να είναι σε θέση να εκτιμήσει με ακρίβεια τον όγκο των μεταφορών εντός της Κοινότητας. Κατά το άρθρο 213 της Συνθήκης ΕΟΚ η Επιτροπή δύναται να συλλέγει κάθε αναγκαία πληροφορία εντός των ορίων και υπό τις προϋποθέσεις που καθορίζει το Συμβούλιο. Προς το σκοπό αυτό θεσπίστηκε η οδηγία 78/546 του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 1978, « περί των στατιστικών καταστάσεων για τις οδικές μεταφορές εμπορευμάτων, στο πλαίσιο περιφε-

* Μετάφραση από τα γαλλικά.

ρειακής στατιστικής », για να επιτρέψει, όπως ορίζει η πρώτη αιτιολογική σκέψη της, « καλύτερη γνώση της εκτάσεως και εξελίξεως των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων που εκτελούνται με οχήματα εγγεγραμμένα [που φέρουν αριθμό κυκλοφορίας κράτους μέλους] στην Κοινότητα ».

Η οδηγία αυτή επιβάλλει στα κράτη μέλη τις ακόλουθες υποχρεώσεις:

1) Κατάσταση — και ανακοίνωση μέσω ad hoc πινάκων — των ετήσιων στατιστικών στοιχείων για τις μεταφορές που πραγματοποιήθηκαν με οχήματα που φέρουν αριθμό κυκλοφορίας ενός κράτους μέλους στο έδαφος του κράτους αυτού (εσωτερικές μεταφορές) και μεταξύ του κράτους αυτού και ενός άλλου κράτους μέλους ή ενός τρίτου κράτους (διεθνείς μεταφορές) (άρθρο 3).

2) Ετήσια ανακοίνωση — για πρώτη φορά το έτος 1979 — πριν από το τέλος του έτους που έπεται του έτους αναφοράς, πινάκων που καταρτίστηκαν σύμφωνα με το άρθρο 3 (άρθρο 5).

3) — Διαβίβαση στην Επιτροπή, το αργότερο κατά το χρόνο της ανακοινώσεως των πρώτων αποτελεσμάτων, λεπτομερούς εκθέσεως σχετικά με τις μεθόδους καταρτίσεως των καταστάσεων που έχουν χρησιμοποιηθεί·

— λήψη των απαραίτητων μέτρων για να έχει η έρευνα ικανοποιητικά αποτελέσματα όσον αφορά το σύνολο σε τόνους των μεταφερόμενων ποσοτήτων τόσο στις εσωτερικές όσο και διεθνείς μεταφορές·

— ανακοίνωση κατ' έτος στην Επιτροπή των στοιχείων που αναφέρονται στο ποσοστό των μη λαμβανομένων απαντήσεων, το βαθμό ακριβείας των αποτελεσμάτων και της μεθόδου που χρησιμοποιούν για τον υπολογισμό των στοιχείων (άρθρο 6).

4) Το άρθρο 10, παράγραφος 1, ορίζει εξάλλου ότι:

« Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τα απαραίτητα μέτρα συμμορφώσεως με την παρούσα οδηγία το αργότερο την 1η Ιανουαρίου 1979. »

2. Το Δικαστήριο δικάζει παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει η Ιταλική Δημοκρατία δυνάμει της παραπάνω οδηγίας· στο κράτος αυτό η Επιτροπή προσάπτει ότι παρέλειψε να καταρτίσει στατιστικές καταστάσεις των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων κατά τον τρόπο που προβλέπει η οδηγία.

Η Επιτροπή αναφέρει ότι η κυβέρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας:

— δεν ανακοίνωσε, από το 1979 και εντεύθεν, κανένα στοιχείο σχετικά με τις εθνικές μεταφορές·

— παρέσχε ατελή μόνο στοιχεία για τα έτη 1979 και 1980 όσον αφορά τις διεθνείς μεταφορές.

Το καθού κράτος προβάλλει ότι στο κέντρο επεξεργασίας των δεδομένων του Υπουργείου Μεταφορών (Centro elaborazione dati) έγινε επίθεση με συνέπεια την καταστροφή της δελτιοθήκης και των στοιχείων που είχαν ήδη τεθεί σε αρχείο, τα οποία αποτελούσαν τη βάση για να ληφθούν τα αναγκαία δείγματα για την κατάρτιση των στατιστικών καταστάσεων. Έπρεπε συνεπώς να ανασυνταχθούν τα αρχεία αυτά. Η Ιταλική Δημοκρατία διευκρινίζει ότι ο ρόλος αυτός ανατέθηκε, όσον αφορά τις εσωτερικές μεταφορές για λογαριασμό τρίτων, σε μια εξειδικευμένη επιχείρηση, αλλά πρέπει ακόμη να διορθωθούν τα στοιχεία που έχουν συλλεγεί, πράγμα που απαιτεί περισσότερο χρόνο από ό,τι είχε προβλεφθεί.

Όπως προκύπτει από τα ερωτήματα που έχουν τεθεί κατά τη διάρκεια της έγγραφης διαδικασίας στην ιταλική κυβέρνηση:

— τα στοιχεία που αφορούν τις διεθνείς μεταφορές για λογαριασμό τρίτων έπρεπε να είναι διαθέσιμα τέλος Μαρτίου 1985·

— όσον αφορά τις διεθνείς μεταφορές για ίδιο λογαριασμό, η ιταλική κυβέρνηση βρίσκεται ακόμη στο στάδιο της αναζητήσεως της μεθόδου που πρέπει να εφαρμοστεί στα συλλεγέντα στοιχεία, αλλά ότι υπάρχουν ακόμη « σημαντικές δυσχέρειες »·

— τα στοιχεία που αφορούν τις εσωτερικές μεταφορές για ίδιο λογαριασμό και για

λογαριασμό τρίτων απαιτούν ακόμη πολύ σημαντικές διορθώσεις και δεν μπορούν να ανακοινωθούν πριν από το τέλος του έτους 1985.

Η ιταλική κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η κατάσταση αυτή προκύπτει από ανωτέρα βία και ειδικότερα από « αντικειμενικές δυσχέρειες » που συνιστούν συνέπειά της.

Με έγγραφο της 8ης Ιουνίου 1982 που απεστάλη στο ιταλικό Υπουργείο Εξωτερικών, η Επιτροπή αναγνώρισε ρητώς ότι η επίθεση ήταν ένα συμβάν που προφανώς συνιστά ανώτερη βία. Προβάλλει ενώπιον του Δικαστηρίου ότι η παράλειψη της ιταλικής κυβερνήσεως δεν προκύπτει μόνο από αυτές τις αναμφισβήτητες δυσχέρειες που αποτελούν συνέπεια της επίθεσης, αλλά επίσης και από « τη συμπεριφορά της δημόσιας υπηρεσίας η οποία, κατόπιν ενός περιστατικού, το οποίο βέβαια δεν προέβλεψε και δεν μπορούσε να προβλέψει, δεν απέδειξε ότι ήταν σε θέση να επανορθώσει την κατάσταση επιδεικνύοντας τη συνήθη επιμέλεια που επιβάλλεται στη δημόσια υπηρεσία σε κάθε περίσταση », και ότι τίποτε δεν δικαιολογεί το γεγονός ότι οι προβαλλόμενες δυσχέρειες εξακολουθούν να υπάρχουν ακόμη πέντε έτη μετά την επίθεση. Υπενθυμίζει ότι, κατά τη διάρκεια του 1979, το ιταλικό Υπουργείο Μεταφορών, είχε διαβεβαιώσει ότι η πρώτη στατιστική κατάσταση των εσωτερικών μεταφορών θα καταρτιζόταν από τον Ιανουάριο του 1980, ότι, παρά τις διαβεβαιώσεις που είχαν δοθεί, καμία από τις προθεσμίες που διαδοχικά είχαν ανακοινωθεί δεν τηρήθηκε και ότι, κατά τη διάρκεια του 1981, προβλήθηκαν εξάλλου ως δικαιολογία η υπερφόρτωση του υπολογιστικού κέντρου και η έλλειψη προσωπικού.

3. Από απόψεως ουσίας, η παράβαση που προσάπτεται στο καθού κράτος δεν αμφισβητείται. Πάντως είναι βέβαιο ότι κατά το χρόνο της συνεδρίασης του Δικαστηρίου το κράτος αυτό δεν είχε ακόμη συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της οδηγίας.

Όπως προκύπτει από το κείμενο της Συνθήκης, τα κράτη μέλη υπέχουν, όσον αφορά την εφαρμογή των κοινοτικών οδηγιών, μια υποχρέωση όχι χρησιμοποιήσεως ορισμένων μέσων αλλά επιτεύξεως αποτελέσματος.

Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, της Συνθήκης πράγματι

« τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα Συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας. Διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκτέλεση της αποστολής της. »

Το άρθρο 189, παράγραφος 3, ορίζει εξάλλου ότι

« η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. »

Το παραπάνω άρθρο 10 της οδηγίας υπενθυμίζει τη φύση της υποχρεώσεως αυτής, ορίζοντας εξάλλου την ημερομηνία κατά την οποία το αργότερο πρέπει να συμμορφωθούν τα κράτη μέλη.

Εκείνος που βαρύνεται με υποχρέωση επιτεύξεως αποτελέσματος πρέπει, σε περίπτωση μη εκπληρώσεως, να αποδείξει ότι η μη εκτέλεση οφείλεται *και εξακολουθεί* να οφείλεται σε γεγονός απρόβλεπτο και ανυπέρβλητο.

Κανείς δεν σκέφτεται να αμφισβητήσει ότι η καταστροφή των αρχείων των στατιστικών στοιχείων συνιστά ένα τέτοιο περιστατικό ανώτερης βίας. Το ιταλικό Υπουργείο Μεταφορών πληροφόρησε επ' αυτού τις αρμόδιες κοινοτικές υπηρεσίες με έγγραφο της 18ης Ιανουαρίου 1979. Η επίθεση συνεπώς έγινε στο τέλος του 1978 ή αρχές 1979. Κατά την περίοδο που επακολούθησε αμέσως μετά το γεγονός, δεν ήταν δυνατό να απαιτηθεί από την Ιταλική Δημοκρατία να εκπληρώσει την υποχρέωσή της. Επιπλέον δε, η Επιτροπή, κάνοντας χρήση της εξουσίας εκτιμήσεως που έχει, χορήγησε πράγματι προθεσμία τριών ετών στο καθού κράτος πριν αρχίσει κατ' αυτού η διαδικασία λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης.

Βασίμως το έπραξε: πράγματι η επέλευση της επίθεσης η οποία δικαιολογεί το γεγονός ότι η

υποχρέωση που υπείχε το εν λόγω κράτος μέλος δεν εκτελέστηκε κατά το χρόνο της ενάρξεως της ουσιαστικής ισχύος της οδηγίας δεν μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα ούτε να απαλλάξει οριστικά το κράτος αυτό από την υποχρέωσή του ούτε να του μεταβιβάσει την εξουσία να καθορίσει κατά διακριτική ευχέρεια τις προθεσμίες εκτελέσεως.

Το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί ως προς τη σημασία τηρήσεως τέτοιων προθεσμιών

« ... ότι η ακριβής εφαρμογή μιας οδηγίας είναι τόσο περισσότερο σημαντική όσο τα μέτρα εκτελέσεως επαφίενται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών και ότι, αν δεν επιτευχθούν μέσα στις ταχθείσες προθεσμίες οι επιδιωκόμενοι στόχοι, τέτοιου είδους πράξεις θα εστερούντο αποτελεσματικότητας· αν σε σχέση με τα κράτη μέλη προς τα οποία απευθύνονται, οι διατάξεις μιας οδηγίας έχουν ένα αποτέλεσμα όχι λιγότερο δεσμευτικό από το αποτέλεσμα ενός άλλου κανόνα του κοινοτικού δικαίου, ένα τέτοιο αποτέλεσμα προσδίδεται κατά μείζονα λόγο στις διατάξεις που αναφέρονται στις προθεσμίες για την εκτέλεση των προβλεπομένων μέτρων... » (υπόθεση 52/75, Επιτροπή κατά Ιταλίας, απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1976, Rec. σ. 277, σκέψη 10, σ. 284).

Το πρόβλημα συνεπώς που τίθεται είναι αν η ιταλική κυβέρνηση η οποία, όπως έχουμε υπενθυμίσει, βρισκόταν σε αδυναμία να συμμορφωθεί αμέσως προς τις προθεσμίες που είχαν ταχθεί από την οδηγία λόγω της παραπάνω επίθεσης, μπορεί ακόμη, έξι έτη μετά την επίθεση αυτή και ενώπιον του Δικαστηρίου, να προβάλει το γεγονός αυτό για να δικαιολογήσει ακόμη και σήμερα τη μη εκτέλεση της υποχρεώσεως που υπέχει. Δεν το πιστεύουμε. Ένα εμπόδιο, όσο και σοβαρό αν είναι, δεν μπορεί κανείς να το επικαλείται επ' αόριστον. Εν πάση περιπτώσει, μετά από ορισμένη προθεσμία, δεν μπορεί να το επικαλείται παρά μόνο μέσω των καταλλήλων διαδικασιών όπως το ίδιο το Δικαστήριο τις έχει καθορίσει. Το Δικαστήριο πράγματι έκρινε ότι

« αν η προθεσμία για την εκτέλεση μιας οδηγίας αποδεικνύεται πάρα πολύ σύντομη, η μόνη οδός που συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο συνίσταται, για το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, να αναλάβει, στο κοινοτικό πλαίσιο, τις κατάλληλες πρωτοβουλίες για να επιτύχει τη θέσπιση, από το αρμόδιο κοινοτικό όργανο, της αναγκαίας παράτασης της προθεσμίας » (υπόθεση 52/75, που προαναφέρθηκε, Rec. 1976, σκέψη 12, σ. 285).

Μια τέτοια πρωτοβουλία θα επέτρεπε στο όργανο αυτό να εκτιμήσει αν υπάρχει ή όχι ακόμη στη συγκεκριμένη περίπτωση ένα ανατρεπτικό εμπόδιο που συνιστά συνέπεια της επίθεσης. Πράγματι, δεν λείπουν παραδείγματα οδηγιών του Συμβουλίου που παρατείνουν κατόπιν αιτήσεως ενός κράτους μέλους τις προθεσμίες που είχαν αρχικά προβλεφθεί για την εκτέλεση της οδηγίας.

Η ιταλική κυβέρνηση δεν ισχυρίστηκε ότι υπέβαλε τέτοια αίτηση. Επειδή δεν το έπραξε, πρέπει να θεωρηθεί ότι παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της παραπάνω οδηγίας.

4. Κατά συνέπεια, προτείνουμε στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει

— ότι παραλείποντας να καταρτίσει στατιστικές καταστάσεις των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων, κατά τον τρόπο που προβλέπει η οδηγία 78/546 του Συμβουλίου, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της οδηγίας αυτής,

— ότι τα έξοδα θα βαρύνουν την Ιταλική Δημοκρατία.