CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 19 februari 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — De feiten

1. In de zaak waarin ik vandaag conclusie neem, gaat het wederom om de uitvoering van de Eerste richtlijn van de Raad van 4 december 1980 betreffende de invoering van een Europees rijbewijs [1].

2. Deze richtlijn bevat bepalingen over

— de harmonisatie van de bestaande nationale stelsels voor rijexamens;

— het voldoen aan medische normen;

— de onderlinge erkenning van nationale rijbewijzen;

— het inwisselen van rijbewijzen door houders die hun domicilie of plaats van arbeid overbrengen van de ene Lid-Staat naar de andere, en

— de invoering van een Europees model voor het nationale rijbewijs.

3. Volgens artikel 12 van de richtlijn dienden de Lid-Staten tijdig doch uiterlijk op 30 juni 1982 de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig waren voor de uitvoering van deze richtlijn met ingang van 1 januari 1983. De Lid-Staten konden echter besluiten, pas vanaf een latere datum tot afgifte van het rijbewijs van Europees model over te gaan; deze datum mocht echter niet later zijn dan 1 januari 1986.

4. Artikel 6, lid 2, bepaalt dat de Lid-Staten op de afgifte van het rijbewijs hun nationale voorschriften kunnen toepassen waarin andere voorwaarden worden gesteld dan het slagen voor een praktisch en theoretisch examen, het voldoen aan medische normen en het vereiste van de woonplaats. Krachtens artikel 9 mogen de Lid-Staten, totdat de definitieve regeling wordt vastgesteld, na overleg met de Commissie van bepaalde regelingen van de richtlijn afwijken.

5. Aangezien de Italiaanse Republiek naar het oordeel van de Commissie niet de nodige maatregelen voor de omzetting van de richtlijn in nationaal recht had genomen, leidde de Commissie op 9 november 1983 de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag in.

6. Op een mededeling van verweerster dat zij in afwachting van latere wettelijke regelingen door middel van een circulaire een begin had gemaakt met de uitvoering van de richtlijn, antwoordde de Commissie dat die circulaire weliswaar uitvoering gaf aan artikel 8 van de richtlijn, doch niet aan de overige bepalingen, met name niet aan artikel 6 betreffende de afgifte van het rijbewijs.

7. In haar met redenen omkleed advies van 11 februari 1985 verklaarde de Commissie dat in zoverre onvoldoende rekening werd gehouden met artikel 6 van de richtlijn, dat voor rijbewijzen voor categorie A (motorrijwielen) in het geheel geen praktisch examen werd voorgeschreven en voor rijbewijzen voor de overige categorieën de bepaling

* Vertaald uit het Duits.

1 — Richtlijn nr. 80/1263, PB 1980, L 375, blz. 1.

van de duur van het examen werd overgelaten aan de examinator, terwijl daarvoor in bijlage II bij de richtlijn een minimumduur van 20 minuten wordt voorgeschreven. Voorts bevatte het Italiaanse recht geen verbod op het afgeven of verlengen van rijbewijzen indien de aanvragers aan bepaalde ernstige ziekten lijden.

8. De *Commissie concludeert dat het den Hove behage:*

— te verklaren dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn nr. 80/1263 van de Raad van 4 december 1980 betreffende de invoering van een Europees rijbewijs, de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— verweerster in de kosten te verwijzen.

9. *Verweerster concludeert dat het den Hove behage*:

— het beroep niet-ontvankelijk, althans ongegrond te verklaren.

10. Zij is van mening, dat het instellen van een inbreukprocedure ter zake van het niet-uitvoeren van de richtlijn als geheel vóór 1 januari 1986 niet gerechtvaardigd is, gezien het bepaalde in artikel 12, lid 2, van de richtlijn.

11. Uit de artikelen 6, lid 2, 9 en 12, lid 2, van de richtlijn leidt zij af dat de Lid-Staten niet verplicht zijn de gemeenschapsbepalingen inzake het rijbewijs terstond en volledig in nationaal recht om te zetten. Voor de afgifte van het rijbewijs voor categorie A is een facultatief examen voorgeschreven; voor de invoering van een verplicht examen zouden wettelijke maatregelen noodzakelijk zijn.

12. Met betrekking tot het voldoen aan de voorgeschreven medische normen betoogt verweerster dat de Commissie een aantal details van de Italiaanse „regeling" heeft gelaakt; daar echter de minimumeisen — ofschoon niet wezenlijk — mogen afwijken van de eisen van de richtlijn, is het niet voldoende, het ontbreken van een bijzondere bepaling te kritiseren, doch moet worden onderzocht, of de nationale minimumeisen gelijkwaardig zijn.

13. Hieronder zal ik, voor zover nodig, nog nader op de argumenten van partijen ingaan; voor het overige verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting.

B — Standpuntbepaling

I — *De ontvankelijkheid*

Het tijdstip waarop het beroep is ingesteld

14. Verweersters argument dat ingevolge de artikelen 6, lid 2, 9 en 12, lid 2, het beroep prematuur en dus niet-ontvankelijk is, gaat niet op. Volgens artikel 12, lid 1, moesten de Lid-Staten tijdig doch uiterlijk op 30 juni 1982 de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen die nodig waren voor de uitvoering van de richtlijn met ingang van 1 januari 1983. Was een Lid-Staat deze verplichting niet nagekomen, dan kon uiterlijk vanaf 1 januari 1983 een inbreukactie tegen hem worden ingesteld — zij het slechts voor zover uit de richtlijn reeds verplichtingen waren voortgevloeid.

15. Alleen in zover is de uitzonderingsbepaling van artikel 12, lid 2, van belang, inhoudende dat alleen de afgifte van het rijbewijs van Europees model tot 1 januari 1986

kon worden uitgesteld. De uitzondering geldt alleen voor dit punt; in ieder geval kan er niet uit worden afgeleid, dat de uitvoering van de overige bepalingen van de richtlijn eveneens tot 1 januari 1986 kon worden uitgesteld.

16. Ook aan de artikelen 6, lid 2, en 9, van de richtlijn kunnen geen argumenten tegen de ontvankelijkheid van het beroep worden ontleend. Krachtens artikel 6, lid 2, kunnen de Lid-Staten op de afgifte van het rijbewijs nationale voorschriften toepassen die andere voorwaarden behelzen dan een praktisch en theoretisch examen, het voldoen aan medische normen en het woonplaatsvereiste. Volgens artikel 9 kunnen de Lid-Staten, na overleg met de Commissie, op bepaalde punten van de richtlijn afwijken. Geen van deze bepalingen biedt echter houvast aan de stelling dat de Lid-Staten de richtlijn niet binnen de in artikel 12, lid 1, genoemde termijn moesten omzetten in nationaal recht.

Uitlegging van de vordering

17. Het kan niet worden ontkend dat verzoekster haar vordering zeer ruim heeft geformuleerd. Men kan erin lezen, dat aan verweerster de niet-uitvoering van de richtlijn in haar geheel wordt verweten. Uitgaand van de in het verzoekschrift aangegeven gronden en van de voorafgaande procedure ontstaat echter een ander beeld.

18. Reeds uit verzoeksters brief van 27 augustus 1984 en in het bijzonder uit het met redenen omkleed advies van 11 februari 1985 blijkt dat zij zich niet kant tegen de wijze waarop verweerster uitvoering heeft gegeven aan artikel 8 van de richtlijn betreffende de erkenning en de inwisseling van nationale rijbewijzen. Aangezien het met redenen omkleed advies de uiterste grenzen aangeeft van hetgeen de inzet van een later beroep wegens niet-nakoming kan zijn, staat derhalve vast dat verweerster geen inbreuk op artikel 8 van de richtlijn wordt verweten. In zoverre is verweersters betoog dan ook irrelevant.

19. Voorts heeft verzoekster in het met redenen omkleed advies de nadruk gelegd op de verplichting van verweerster om de richtlijn in volle omgang uit te voeren, dat wil zeggen alle — en niet slechts enkele — bepalingen om te zetten in nationaal recht, *in het bijzonder* die van artikel 6. Van een onjuiste uitvoering van andere bepalingen van de richtlijn is noch in het advies van 11 februari 1985 noch in het verzoekschrift sprake. Daarom moet de vordering worden uitgelegd in die zin, dat verweerster een schending van het EEG-Verdrag wordt verweten op grond dat zij de bepalingen van artikel 6 van de richtlijn niet in nationaal recht heeft omgezet.

20. Dat het beroep evenmin gericht is tegen het feit dat verweerster ook na 1 januari 1986 geen rijbewijzen van Europees model afgeeft, heeft verzoekster reeds bij repliek gepreciseerd. Overigens had ook het verzoekschrift redelijkerwijs niet anders kunnen worden uitgelegd. Het valt immers niet aan te nemen dat verzoekster ten tijde van het instellen van haar beroep verweerster de schending van een verplichting wilde verwijten waaraan noch op het tijdstip van inleiding van de inbreukprocedure noch op het tijdstip van instelling van het beroep behoefde te zijn voldaan.

21. In de door mij voorgestane enge uitlegging moet het beroep derhalve ontvankelijk worden verklaard.

II — *Ten gronde*

22. Na de schriftelijke en de mondelinge behandeling staat wel vast dat verweerster tot dusver (dus meer dan vier jaar nadat de richtlijn had moeten zijn uitgevoerd) de krachtens artikel 6 van de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

23. Verzoekster heeft drie grieven aangevoerd:

1) voor het rijbewijs voor categorie A (motorrijwielen) wordt geen praktisch examen vereist;

2) de duur van het examen wordt aan de beoordeling van de examinator gelaten;

3) in de wetgeving van verweerster is geen verbod opgenomen om rijbewijzen af te geven of te verlengen indien de aanvragers lijden aan bepaalde in de richtlijn genoemde ziekten.

24. Met betrekking tot het praktisch examen voor de afgifte van het rijbewijs voor categorie A (motorrijwielen) heeft verweerster toegegeven dat enkel een facultatief examen is voorzien. Hieruit volgt dat een praktisch examen niet dwingend is voorgeschreven.

25. Over de duur van het praktisch examen heeft verweerster zich noch bij de schriftelijke behandeling noch ter terechtzitting uitgelaten.

26. Bijgevolg moet ervan worden uitgegaan dat verweerster generlei maatregelen heeft getroffen om te waarborgen dat de duur van het rijexamen in Italië voldoet aan de voorgeschreven minimumduur. Volgens bijlage II, sub 8, dient het examen meer dan 30 minuten, maar nooit minder dan 20 minuten te duren.

27. Over het voldoen aan medische normen heeft verweerster zich bij de schriftelijke behandeling evenmin uitgelaten en ter terechtzitting slechts zeer vaag. Zij betoogde in hoofdzaak dat verzoekster bezwaar heeft gemaakt tegen bepaalde details van de Italiaanse regeling; aangezien artikel 6, lid 1, sub a, evenwel alleen maar bepaalt dat de minimumeisen niet wezenlijk minder streng mogen zijn dan die van de richtlijn, had verzoekster moeten aantonen dat de Italiaanse regeling niet gelijkwaardig is. Verweerster heeft niet aangetoond dat de geldende regelingen niet wezenlijk minder streng zijn dan die van de richtlijn.

28. In een inbreukprocedure is het zonder twijfel aan de Commissie te bewijzen dat het Verdrag is geschonden. Deze bewijsplicht houdt echter op waar de betrokken Lid-Staat onvoldoende meewerkt aan de opheldering van de feiten en met name aan de beschrijving van de nationale rechtssituatie. Verweerster had verzoeksters bewering moeten weerleggen, dat het Italiaanse recht geen verbod kent om rijbewijzen af te geven aan of te verlengen van aanvragers die aan bepaalde ernstige ziekten lijden.

29. Zij heeft dit niet gedaan. Op een vraag van verzoekster in de voorafgaande procedure, welke maatregelen ter uitvoering van de richtlijn waren genomen, wees verweerster alleen op een circulaire inzake de erkenning en de inwisseling van buitenlandse rijbewijzen. Verweerster heeft in de loop van de verdere procedure niet uiteengezet, welke andere concrete maatregelen zij heeft genomen. Zij heeft integendeel toegegeven dat een wetgevingsprocedure noodzakelijk is, die evenwel nog niet is afgesloten.

30. Juist ten aanzien van de medische minimumnormen heeft verweerster enkel maar verzoeksters grieven herhaald en zich tegen de daarin gegeven beoordeling verzet. Zij heeft echter niet aangetoond waarin dit stelsel bestaat, of de nationale medische minimumeisen zijn neergelegd in een circulaire, in een wettelijke maatregel of in een wetsontwerp dat nog moet worden aangenomen; evenmin heeft zij aangetoond in hoeverre die eisen „niet wezenlijk minder streng zijn" dan de gemeenschappelijke normen.

31. Gelet op deze omstandigheden kan mijns inziens voor de onderhavige inbreukprocedure worden aangenomen dat verweerster de bepalingen inzake het rijexamen en het voldoen aan de medische normen nog niet naar behoren heeft vastgesteld.

C — Conclusie

32. Om bovenstaande redenen geef ik het Hof in overweging te verstaan dat verweerster de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door niet binnen de gestelde termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om te voldoen aan artikel 6, lid 1, sub a, van richtlijn nr. 80/1263 van de Raad van 4 december 1980 betreffende de invoering van een Europees rijbewijs, en verweerster te verwijzen in de kosten van de procedure.