CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 30 MEI 1973 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Met het oog op de toenemende behoefte aan bosbouwkundig teeltmateriaal voor verjongings- en vernieuwingsdoeleinden, dat bovendien van genetisch goede kwaliteit moest zijn, en op grond van de overweging dat het in het belang van alle Lid-Staten is de vrijheid van het handelsverkeer door communautaire bepalingen te waarborgen, deed de Ministerraad op 14 juni 1966 een richtlijn „betreffende het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal" (PB nr. 125 van 11 juli 1966, blz. 2326) uitgaan.

Daarin wordt de Lid-Staten een reeks verplichtingen opgelegd.

Zij hebben voor te schrijven dat „teeltmateriaal slechts in de handel mag worden gebracht wanneer het afkomstig is van officieel toegelaten uitgangsmateriaal" (artikel 4) en „dat slechts uitgangsmateriaal dat wegens zijn kwaliteit geschikt lijkt voor vermeerdering en dat geen ongunstige eigenschappen vertoont met het oog op de houtproduktie, officieel mag worden toegelaten (artikel 5). Volgens artikel 6 moeten zij een lijst van het officieel op hun grondgebied toegelaten uitgangsmateriaal opstellen en onverwijld ter kennis van de Commissie brengen, volgens artikel 7 herkomstgebieden voor generatief teeltmateriaal vaststellen, volgens artikel 8 het gescheiden houden en identificeren van teeltmateriaal voorschrijven en volgens artikel 9 bepalen dat teeltmateriaal slechts met inachtneming van artikel 8 en vergezeld van bepaalde documenten in de handel mag worden gebracht. Volgens artikel 10 hebben zij ook voor te schrijven dat zaden slechts in bepaalde vorm in de handel mogen worden gebracht, terwijl zij er op grond van artikel 11 zorg voor moeten dragen dat de identiteit van het teeltmateriaal door officiële controleregeling wordt verzekerd. Bovendien hebben zij er ingevolge artikel 13 op toe te zien „dat teeltmateriaal slechts wordt onderworpen aan de beperkingen voor het in de handel brengen bij deze richtlijn voorzien".

Artikel 18 noemt uiterste data waarvóór de Lid-Staten ten aanzien van de verschillende soorten zaden en plantedelen de met het oog op de tenuitvoerlegging van de richtlijn — met bijlagen — nodige bepalingen in werking moeten doen treden. Van belang is thans met name de in artikel 18, lid 1, a), genoemde datum — 1 juli 1967 —, die bij de richtlijn van 18 februari 1969 (PB nr. L 48 van 26 februari 1969, blz. 12) door 1 juli 1969 is vervangen. Uiterlijk op deze datum moesten er door de Lid-Staten bepaalde maatregelen, zoals in het Publikatieblad der Gemeenschappen van 11 juli 1966 opgesomd, worden genomen.

Hieraan is door de Italiaanse Republiek, zoals haar permanente vertegenwoordiging in een brief van 23 december 1969 ook heeft erkend, niet voldaan. De Commissie van de Europese Gemeenschappen, die krachtens artikel 155 van het EEG-Verdrag heeft toe te zien op de toepassing van de bepalingen van het Verdrag en van de voorzieningen welke de instellingen krachtens het Verdrag treffen, achtte zich dan ook verplicht een procedure volgens artikel 169 van het Verdrag in te leiden. Dit is geschied in een brief aan de Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken op 24 maart 1971, waarin wordt vastgesteld dat er in Italië — in strijd met artikel 18, lid 1, a), van genoemde richtlijn — nog geen nationale bepalingen in werking zijn getreden — met uitnodiging aan de Italiaanse staat dienaangaande zijn opmerkingen te ma-

1 — Vertaald uit het Duits.

ken —. Deze brief bleef onbeantwoord, waarna de Commissie op 14 september 1971 een met redenen omkleed advies in de zin van artikel 169 van het EEG-Verdrag uitbracht; zij constateert daarin dat de Italiaanse Republiek haar Verdragsverplichtingen niet is nagekomen en verzoekt haar alsnog binnen een termijn van 30 dagen de nodige maatregelen te nemen. Na afloop van deze termijn ontving de Commissie een telex van de permanente vertegenwoordiging van Italië van 20 januari 1972, waarin werd medegedeeld dat een wetsontwerp tot uitvoering van 's Raads richtlijn door de VIIIe Senaatscommissie reeds was aangenomen. In verband hiermede — en omdat de Italiaanse Regering verzekerde de afdoening van het wetsontwerp zoveel mogelijk te zullen bevorderen — deelde de Commissie met schorsing van de procedure in een brief van 20 april 1972 aan de Italiaanse Regering mede dat haar voor het nemen van de nodige maatregelen wederom een termijn van drie maanden werd gesteld.

Toen ook deze termijn was verstreken zonder dat de Italiaanse Regering aan de richtlijn uitvoering had gegeven, maakte de Commissie, zoals zij in haar brief van 20 april 1972 had aangekondigd, de zaak op 8 december 1972 overeenkomstig artikel 169 van het Verdrag aanhangig. Aan het Hof wordt verzocht uit te spreken dat de Italiaanse Republiek de verplichtingen welke ingevolge artikel 18, lid 1, letter a), van 's Raads richtlijn van 14 juni 1966 op haar rusten, niet is nagekomen.

Ten processe vernamen wij nog dat voormeld Italiaans wetsontwerp, dat in verband met de vervroegde ontbinding van het parlement — 24 februari 1972 — niet meer kon worden behandeld, terstond nadat er op 12 augustus 1972 een nieuw parlement was gevormd, wederom door de Ministerraad is aangenomen — en op 19 september 1972 aan de Senaat voorgelegd —. Voorts vernamen wij dat de Senaat het ontwerp in februari 1973 zou hebben goedgekeurd en dat het in april 1973 door de kamer van afgevaardigden zou zijn behandeld, terwijl de behandeling door de plenaire vergadering daags vóór de pleidooien (15 mei 1973) zou zijn begonnen en ten dele reeds voltooid. Ten slotte werd ons in een telex van 19 mei 1973 medegedeeld dat de wet op 17 mei 1973 zou zijn aangenomen.

Nu ik ten deze mijn standpunt heb te bepalen, zou ik eerst willen stilstaan bij de bezwaren welke de Italiaanse Regering tegen de vordering der Commissie heeft ingebracht.

In de eerste plaats zouden zich reeds bij de voorbereiding van het wetsontwerp problemen en moeilijkheden hebben voorgedaan die tot vertraging zouden hebben geleid (dit zou met name het geval zijn geweest met de wet van 1971 op de regionale indeling en de daarin vervatte competentieregelen). — Voorts beroept zij zich op het beginsel van artikel 2 van het EEG-Verdrag („bevorderen [van] de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de ... Gemeenschap") ten betoge dat bij de totstandbrenging van — en de integratie van nationale sectoren in — de gemeenschappelijke markt voor overijling moet worden gewaakt. — Ook acht zij een declaratoire uitspraak ex artikel 169 slechts op haar plaats bij opzettelijke niet-nakoming van Verdragsverplichtingen. Daarvan zou in casu echter geen sprake zijn: de bedoeling van de Italiaanse wetgever aan 's Raads richtlijn uitvoering te geven kon door de politieke crisis in Italië (eind 1971 / begin 1972) niet worden gerealiseerd. — Ten slotte wees de regering erop dat de wet tot uitvoering van 's Raads richtlijn er inmiddels deels reeds is en deels niet lang meer op zich zal laten wachten. De procedure tot vaststelling van schending van het Verdrag zou dus niet behoeven te worden voortgezet.

Wij moeten thans nagaan of de vordering der Commissie op deze bezwaren kan afstuiten.

Beginnen wij met het laatste punt, de tijdens de mondelinge behandeling genoemde recente legislatieve maatregel van de Italiaanse Republiek. Wij ont-

moeten hier de minste moeilijkheden, omdat de jurisprudentie ten deze duidelijk is. In het arrest 7-61 (Jursipr. 1961, blz. 677) werd overwogen dat het in artikel 169 gaat om de niet-nakoming van de verplichtingen welke bij de instelling van het beroep krachtens het Verdrag op de Lid-Staten rusten; het Hof van Justitie heeft dan niet „na te gaan of de betrokken staat na de indiening van het beroep de nodige maatregelen heeft getroffen om aan de inbreuk een einde te maken". Omdat nu in casu de volgens 's Raads richtlijn (nieuwe redactie) op de staat rustende verplichtingen uiterlijk op 1 juli 1969 moesten zijn nagekomen en de Commissie haar beroep op 8 december 1972 heeft ingesteld, kan daarom het afkomen van een Italiaanse wet op — en na — 15 mei 1973 stellig niet tot verwerping van de vordering der Commissie leiden. — Zelfs vraag ik mij af of er in dit geval evenals in de zaak 48-71 (Jurispr. 1972, blz. 529), wel dient te worden overwogen dat de schending van het Verdrag is geëindigd. De Commissie heeft tijdens de mondelinge behandeling onweersproken gesteld dat er naar Italiaans recht nog uitvoeringsvoorschriften nodig zijn (onder meer tot oprichting van bepaalde bureaus), zodat met bedoelde wet aan 's Raads richtlijn niet volledig gevolg is gegeven; dit zal eerst na vaststelling van de nodige uitvoeringsverordeningen het geval zijn —.

De Italiaanse Regering wees voorts op artikel 2 van het EEG-Verdrag (waarin sprake is van „de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de ... Gemeenschap"), doch het is zonder meer duidelijk dat dit artikel in de onderhavige procedure betekenis mist. In de richtlijn wordt duidelijk een datum genoemd waarop de nationale maatregelen hun beslag moeten hebben gekregen. Bovendien mag men ervan uitgaan dat ook de fundamentele doelstellingen van het Verdrag en de beginselen van artikel 2 in aanmerking zijn genomen. Heeft een Lid-Staat geen pogingen in het werk gesteld de termijn op communautair niveau opgeschort te krijgen of de rechtsgeldigheid van de bepaling met een beroep op beweerdelijk geschonden gemeenschapsvoorschriften aan te vechten, dan staat het hem stellig evenmin vrij zich, in een geding tot vaststelling van de niet-nakoming van 's Raads richtlijn, te zijner rechtvaardiging op genoemde Verdragsbeginselen te beroepen.

Hetzelfde kan worden opgemerkt naar aanleiding van de stelling van de Italiaanse Regering dat zich reeds bij de voorbereiding van het wetsontwerp moeilijkheden zouden hebben voorgedaan die tot vertraging hadden geleid. Mocht dit het geval zijn geweest, dan had de Italiaanse Regering daarop tijdig moeten wijzen en om verlenging van de bij 's Raads richtlijn vastgestelde termijn moeten vragen. Zij heeft dit niet gedaan en kan daarmede dus in een later wegens schending van het Verdrag aanhangig gemaakte procedure niet meer komen aandragen. — In dit verband zij bovendien opgemerkt dat problemen die in Italië de voorbereiding van de uitvoering ener reeds in 1966 vastgestelde richtlijn tot einde 1971 zouden hebben vertraagd hoogst onwaarschijnlijk moeten worden genoemd. Met dit — onzorgvuldig gemotiveerde — betoog kan de vordering der Commissie dus al evenmin worden bestreden.

Ten slotte bracht de Italiaanse Regering de politieke crisis ter sprake die in Italië eind 1971/begin 1972 heerste en toen — via vervroegde ontbinding van het parlement — de afdoening van het aanvankelijk ingediende wetsontwerp nog in het voorjaar van 1972 zou hebben belet.

Ik moge al aanstonds zeggen dat dit geen geldig excuus is. Ik verwijs daartoe met name naar de jurisprudentie.

Om te beginnen is daar het arrest in de zaak 8-70 (Jurispr. 1970, blz. 967), waarin wordt overwogen „dat een Lid-Staat zich in ieder geval ter rechtvaardiging van zodanig verzuim niet mag beroepen op beletselen welke zich niet slechts geruime tijd na het ontstaan der verplichtingen welker niet-nakoming hem wordt verweten hebben voorgedaan, doch zelfs eerst zijn opgetreden na het verstrijken

van de termijn, in het met redenen omkleed advies voorzien". Dat geldt ook hier: de in de richtlijn gestelde termijn is op 1 juli 1969 afgelopen en pas tegen het einde van 1971 kwam het tot een binnenlandse politieke crisis.

Voorts herinner ik eraan dat het Hof reeds meermalen heeft overwogen dat bepaalde gemeenschapsrechtelijke verplichtingen voor de staten als zodanig gelden en dat „een Lid-Staat in de zin van artikel 169 aansprakelijk wordt, onafhankelijk van de vraag welk staatsorgaan door zijn handelen of nalaten het verzuim veroorzaakte, zelfs al betreft het een constitutioneel onafhankelijke instelling". Men zie de arresten 77-69 (Jurispr. 1970, blz. 243) en 8-70 (Jurispr. 1970, blz. 966) en hetzelfde geldt stellig ook voor de verplichtingen welke door 's Raads onderhavige richtlijn op de Lid-Staten zijn komen te rusten.

Ten slotte herinner ik aan een recent arrest (zaak 30-72) waarin wordt overwogen „dat een Lid-Staat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming der verplichtingen en de niet-inachtneming der termijnen welke uit de communautaire verordeningen voortvloeien, niet op nationale voorschriften of praktijken mag beroepen; dat hij immes, overeenkomstig de algemene verplichtingen welke in artikel 5 van het Verdrag op de Lid-Staten worden gelegd, in zijn nationale rechtsorde de consequenties uit zijn lidmaatschap van de Gemeenschap heeft te trekken . . .". De Commissie heeft terecht betoogd dat dit laatste ook aldus zou kunnen worden opgevat dat de Lid-Staten de nodige voorzieningen hebben te treffen om zich zelfs in geval van crisis van communautaire taken die geen uitstel gedogen te kunnen kwijten en dat hun anders later schending van het Verdrag mag worden verweten.

Ik meen dat op grond van een en ander ook de exceptie der Italiaanse Regering dat zij het Verdrag niet *opzettelijk* zou hebben geschonden, kan worden verworpen. Of haar verweer, zoals de Commissie meent, bovendien geen steek houdt omdat er zelfs wanneer de parlementaire werkzaamheden tot stilstand mochten zijn gekomen andere mogelijkheden zouden hebben bestaan om aan 's Raads richtlijn uitvoering te geven, behoeft dus niet nader te worden onderzocht.

Op grond van deze overwegingen concludeer ik als volgt:

Het beroep van de Commissie tegen de Italiaanse Republiek is ontvankelijk en gegrond. Het Hof van Justitie zal dus moeten uitspreken dat de Italiaanse Republiek in strijd met de krachtens het Gemeenschapsrecht op haar rustende verplichtingen heeft gehandeld doordien zij voor afloop van de termijn van artikel 8, lid 1, letter a) van de richtlijn van 14 juni 1966 (zoals bij de richtlijn van 18 februari 1969 tot 1 juli 1969 verlengd) de daarin genoemde maatregelen niet heeft genomen.