CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. TIZZANO

van 18 januari 2001 [1]

A — Inleiding

1. Bij op 24 augustus 1999 ter griffie van het Hof neergelegde akte heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226, tweede alinea, EG beroep ingesteld, strekkende tot vaststelling dat de Bondsrepubliek Duitsland, door niet binnen de gestelde termijn alle maatregelen vast te stellen die nodig zijn om richtlijn 96/43/EG van de Raad van 26 juni 1996 tot wijziging en codificering van richtlijn 85/73/EEG om de financiering van de keuringen en veterinaire controles van levende dieren en bepaalde dierlijke producten te garanderen en tot wijziging van de richtlijnen 90/675/EEG en 91/496/EEG (PB L 162, blz. 1; hierna: „richtlijn") in nationaal recht om te zetten, de krachtens het EG-Verdrag en die richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2. Artikel 1 van de richtlijn vervangt de artikelen en de bijlagen van richtlijn 85/73/EEG van de Raad van 29 januari 1985 inzake de financiering van de keuringen en sanitaire controles van vers vlees en van vlees van pluimvee (PB L 32, blz. 14) door nieuwe bijlagen bij de richtlijn, terwijl artikel 2 een aantal wijzigingen aanbrengt in richtlijn 90/675/EEG van de Raad van 10 december 1990 tot vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor producten uit derde landen die in de Gemeenschap worden binnengebracht (PB L 373, blz. 1) en richtlijn 91/496/EEG van de Raad van 15 juli 1991 tot vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor dieren uit derde landen die in de Gemeenschap worden binnengebracht en tot wijziging van de richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG en 90/675/EEG (PB L 268, blz. 56). Artikel 4 van de richtlijn bepaalt voorts, dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moeten doen treden om aan de richtlijn te voldoen (lid 1) en dat zij de Commissie de tekst dienen mee te delen van de belangrijke bepalingen van intern recht die zij op het onder de richtlijn vallende gebied vaststellen (lid 2). Op grond van artikel 4, lid 1, eerste alinea, sub i, liep de termijn om de bepalingen van artikel 7 en van bijlage A, hoofdstuk I, punt 1, onder e, van de richtlijn in nationaal recht om te zetten af op 1 juli 1996, terwijl de termijn voor de omzetting van de bepalingen van hoofdstuk II en hoofdstuk III, afdeling II, van bijlage A en van hoofdstuk II van bijlage C bij richtlijn 85/73 en voor de overige wijzigingen afliep op 1 juli 1997 (zie artikel 4, lid 1, eerste alinea, sub ii en iii). In de tweede alinea van dit artikel wordt de lidstaten een aanvullende termijn gegund, die tot 1 juli 1999 kan lopen, om aan de bepalingen van hoofd-

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

stuk III, afdeling I, van bijlage A bij richtlijn 85/73 te voldoen.

B — De precontentieuze fase

3. Omdat de Commissie van de Duitse regering geen enkele mededeling over maatregelen ter uitvoering van de richtlijn had ontvangen, verzocht zij haar op 5 november 1997 overeenkomstig artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG), binnen twee maanden haar opmerkingen in te dienen. Bij mededeling van 11 februari 1998, overgebracht bij brief van haar permanente vertegenwoordiging van 17 februari 1998, deelde de Bondsrepubliek de Commissie, kort gezegd, mee, dat het gedeelte van de omzetting dat onder de bevoegdheid van de bondsregering viel was afgerond, maar het gedeelte dat onder de bevoegdheid van de Länder viel nog niet, doch dat dit weldra het geval zou zijn.

4. Vaststellende dat de richtlijn dus nog niet volledig was omgezet en daar zij bovendien, sinds die briefwisseling, geen nieuwe kennisgeving van de Duitse regering had ontvangen, bracht de Commissie op 7 augustus 1998 een met redenen omkleed advies uit waarin zij stelde dat die regering niet aan de verplichtingen van de richtlijn had voldaan en haar verzocht, binnen een termijn van twee maanden de nodige maatregelen te treffen. In antwoord op het met redenen omkleed advies verstrekte de Bondsrepubliek Duitsland in de loop van november daaraanvolgend recentere gegevens over de voortgang van de omzetting van de richtlijn door de Länder. Uit die informatie bleek echter opnieuw, dat de omzetting nog niet als voltooid kon worden beschouwd.

5. Sindsdien heeft de Bondsregering geen enkele nieuwe informatie verstrekt, zodat de Commissie op 24 augustus 1999, toen de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn reeds geruime tijd was verstreken, het onderhavige beroep heeft ingesteld.

C — Het verweer van de Duitse regering

6. In haar verweerschrift stelt de Duitse regering, dat de omzetting van de richtlijn ten opzichte van de door de Commissie in haar verzoekschrift beschreven situatie nieuwe vorderingen heeft gemaakt, ook al is deze nog niet voltooid. Zij betwist dus niet, dat de richtlijn ten tijde van het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van de Commissie gestelde termijn nog niet volledig in nationaal recht was omgezet, doch stelt slechts, dat de vertraging haar niet kan worden verweten, en wel om de volgende redenen.

7. Om te beginnen zijn, aldus de Bondsrepubliek Duitsland, een aantal aspecten van de richtlijn enigszins onduidelijk of tegenstrijdig en bemoeilijken zij de taak van

de federale autoriteiten of de regeringen van de Länder die de richtlijn correct proberen uit te voeren. In dit verband verwijst de Duitse regering naar een aantal gesprekken met de diensten van de Commissie, bedoeld om opheldering te verkrijgen en overleg te plegen over de omzetting van de richtlijn. Die gesprekken, die op 2 juli en 2 december 1997 alsmede op 24 november 1998 plaatsvonden, hebben echter geen concreet resultaat of slechts tegenstrijdige resultaten opgeleverd.

8. Volgens de Duitse regering heeft de Commissie zelf tot die problemen bijgedragen, aangezien een aantal diensten die aan die gesprekken hebben deelgenomen in de loop daarvan een niet duidelijke uitlegging van sommige bepalingen van de richtlijn hebben gegeven. De Commissie is de krachtens artikel 10 EG op haar rustende verplichting tot loyale samenwerking derhalve niet nagekomen en doet met het onderhavige beroep daarom afbreuk aan de goede trouw van de Duitse regering.

9. Ten slotte beroept de Duitse regering zich ook op het arrest van 9 september 1999, Feyrer (C-374/97, Jurispr. blz. I-5153), waarin het Hof een aantal bepalingen van richtlijn 85/73 (zoals gewijzigd bij richtlijn 93/118/EG van de Raad van 22 december 1993; PB L 340, blz. 15), dat wil zeggen de gewijzigde en gecodificeerde richtlijn die in deze zaak aan de orde is, heeft uitgelegd. De Duitse regering is namelijk van mening, dat de vertraging bij de omzetting van de richtlijn die de Commissie haar verwijt eveneens werd gerechtvaardigd door de noodzaak om een uitspraak van het Hof in deze prejudiciële zaak af te wachten. Om al deze redenen heeft de verwerende regering tot verwerping van het beroep geconcludeerd.

D — Juridische beoordeling

10. Om te beginnen moet worden opgemerkt, dat het beroep van de Commissie althans ten dele niet-ontvankelijk is. Het beoogt immers vast te stellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland de op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door niet de gehele richtlijn [2] binnen de gestelde termijn ten uitvoer te leggen. Het is echter algemeen bekend, dat het bestaan van een niet-nakoming volgens vaste rechtspraak van het Hof moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. [3] Op die datum (dat wil zeggen begin oktober 1998) had de Bondsrepubliek Duitsland echter nog een aantal maanden om de bepalingen van bijlage A, hoofdstuk III, afdeling I, van richtlijn 85/73 om te zetten, aangezien de lidstaten in artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn voor die bepalingen, zoals gezien, een langere omzettingstermijn (tot 1 juli 1999) wordt gegund. [4] Om die reden moet

2 — Zie punt 15 van het verzoekschrift van de Commissie.

3 — Zie van de talrijke arresten arrest van 23 maart 2000, Commissie/Frankrijk (C-327/98, Jurispr. blz. I-1851, punt 28).

4 — De Commissie had met betrekking tot de onderhavige richtlijn reeds dezelfde fout gemaakt, met name in de zaken Commissie/Griekenland (arrest van 16 december 1999, C-137/99, Jurispr. blz. I-9009) en Commissie/Portugal (arrest van 8 juni 2000, C-91/99, Jurispr. blz. I-4389), waarin het Hof het gedeelte van het verzoek betreffende de niet-omzetting door de Helleense en de Portugese Republiek van de bepalingen bedoeld in artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn (punt 10 resp. 14 van de arresten) verwierp, omdat de in het met redenen omkleed advies van de Commissie gestelde termijn van twee maanden in die gevallen eind september respectievelijk eind oktober 1998 afliep (punten 6 en 8 van deze arresten).

het beroep mijns inziens niet-ontvankelijk worden verklaard voorzover het op dit gedeelte van de door de Commissie aangevoerde grieven betrekking heeft. Het beroep is daarentegen ontvankelijk voor het gedeelte betreffende de niet-omzetting van de bepalingen van de richtlijn bedoeld in artikel 4, lid 1, eerste alinea, en het hierna volgende onderzoek heeft dan ook alleen betrekking op dit gedeelte.

11. Maar zelfs in dit beperkte kader lijkt mij, dat de grieven die de Duitse regering in antwoord op het beroep van de Commissie heeft aangevoerd, niet kunnen worden aanvaard.

12. Om te beginnen moet eraan worden herinnerd, en dit lijkt mij reeds doorslaggevend, dat wanneer een richtlijn niet binnen de gestelde termijn volledig en op de juiste wijze is omgezet, het verwijt van nietnakoming gerechtvaardigd is.[5] In casu wordt de vertraging bij de omzetting niet betwist. Voorts beroept de Duitse regering zich evenmin op overmacht of op de volstrekte onmogelijkheid tot omzetting, dat wil zeggen één van de zeldzame rechtvaardigingen die het Hof in beginsel voor een vertraging bij de tenuitvoerlegging van een gemeenschapshandeling door een lidstaat erkent.[6] Zoals gezien, stelt de Duitse regering slechts, dat de richtlijn problemen op het gebied van de uitlegging opwerpt. Afgezien van het feit dat het twijfelachtig is, of die problemen echt doorslaggevend zijn indien zij, na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van de Commissie gestelde termijn, alleen nog voor bepaalde Länder gelden, was ook de Duitse regering zelf dus niet van mening, dat die problemen een situatie van „overmacht" of „volstrekte onmogelijkheid" kunnen opleveren.

13. Volledigheidshalve wil ik de argumenten van de Duitse regering echter ook inhoudelijk onderzoeken. Gelet op de stukken van het dossier is niet helemaal duidelijk, welke problemen op het gebied van de uitlegging de federale autoriteiten en/of de Länder kunnen hebben. De argumenten die de Bondsrepubliek ter verdediging aanvoert lijken op dit punt immers te algemeen om volledig te kunnen begrijpen hoe en in welke mate die problemen de omzetting van de richtlijn hebben kunnen verhinderen, te meer daar de andere lidstaten geen melding hebben gemaakt van soortgelijke problemen of van problemen die althans ernstig genoeg zijn om de omzetting van de richtlijn te verhinderen.[7] Voor het geval het

5 — Arrest van 23 maart 1994, Commissie/Spanje (C-268/93, Jurispr. blz. I-947, punt 6), en arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 9.

6 — Arresten van 11 juli 1985, Commissie/Italië (101/84, Jurispr. blz. 2629, punt 16); 10 juli 1990, Commissie/Duitsland (C-217/88, Jurispr. blz. I-2879, punt 33), en 4 juli 1996, Griekenland/Commissie (C-50/94, Jurispr. blz. I-3331, punt 39, met andere verwijzingen).

7 — In geen van de beroepen die bij het Hof wegens niet-omzetting van de betrokken richtlijn aanhangig zijn gemaakt, is immers sprake geweest van de thans aangevoerde problemen: zie, naast de arresten Commissie/Griekenland en Commissie/Portugal, reeds aangehaald, het arrest van 8 juni 2000, Commissie/Ierland (C-190/99, Jurispr. blz. I-4403), alsmede de conclusie van advocaat-generaal Mischo in de zaak Commissie/Spanje, reeds aangehaald, waarin de Commissie vervolgens afstand van instantie heeft gedaan.

dus specifieke problemen verband houdende met de Duitse rechtsorde betreft, wil ik eraan herinneren, dat een lidstaat zich volgens vaste rechtspraak van het Hof niet ten exceptieve kan beroepen op nationale bepalingen, praktijken of situaties ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van door een richtlijn voorgeschreven verplichtingen of termijnen. [8] Hieraan moet echter worden toegevoegd, dat een lidstaat zich evenmin op problemen verband houdende met de uitlegging van een richtlijn kan beroepen om de uitvoering ervan uit te stellen tot na de voorziene termijn. [9]

14. De Duitse regering stelt voorts, dat zij zich tot de Commissie heeft gewend om met haar hulp de problemen op het gebied van de uitlegging op te lossen en wijst op de gesprekken die zij met de bevoegde diensten van de Commissie heeft gehad om de problemen in verband met de omzetting van de richtlijn te bespreken. Mijns inziens wil zij hiermee in de eerste plaats aantonen, dat zij in deze zaak integer en te goeder trouw is geweest, een streven waarvoor ik alle begrip kan opbrengen. Niettemin moet ik erop wijzen dat, gelet op het objectieve karakter van niet-nakomingsprocedures [10], de goede wil van de regering van de betrokken lidstaat, hoe noodzakelijk en prijzenswaardig die ook is, de niet-nakoming, indien daarvan sprake is, niet kan opheffen. [11] Maar dit is nog niet alles: ik moet er eveneens op wijzen, dat de door de Duitse regering genoemde gesprekken pas hebben plaatsgevonden na het verstrijken van de in artikel 4, lid 1, eerste alinea, gestelde termijn. Op grond van de uit artikel 10 EG voortvloeiende verplichting tot samenwerking had de Duitse regering echter *tijdig* met de diensten van de Commissie contact moeten opnemen om een oplossing te vinden voor de ontstane problemen en eventueel een verlenging te vragen van de in de richtlijn genoemde termijn. [12]

8 — Zie van de talrijke arresten die van 5 juli 1990, Commissie/België (C-42/89, Jurispr. blz. I-2821, punt 24); 10 juli 1990, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 26; 1 oktober 1998, Commissie/Spanje (C-71/97, Jurispr. blz. I-5991, punt 17); 18 maart 1999, Commissie/Frankrijk (C-166/97, Jurispr. blz. I-1719, punt 13, met andere verwijzingen), en 4 juli 2000, Commissie/Griekenland (C-387/97, Jurispr. blz. I-5047, punt 70).

9 — Arrest van 1 maart 1983, Commissie/België (301/81, Jurispr. blz. 467, punten 10-12). Zie, eveneens in die zin, de conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Commissie/Duitsland (arrest van 12 maart 1998, C-344/96, Jurispr. blz. I-1165), die zich mijns inziens terecht op het standpunt heeft gesteld, dat een lidstaat anders „door zich te beroepen op echte of vermeende twijfels over de uitlegging van de richtlijn, zich maar al te gemakkelijk [zou] kunnen onttrekken aan zijn verplichting de richtlijn binnen de termijn in nationaal recht om te zetten" (punt 12). Bovendien heeft het Hof opgemerkt, dat „de regeringen van de lidstaten deelnemen aan de voorbereiding van de richtlijnen en dan ook in staat moeten zijn binnen de gestelde termijn de voor de tenuitvoerlegging ervan noodzakelijke wettelijke regeling op te stellen" (arrest van 1 maart 1983, Commissie/België, reeds aangehaald, punt 11).

10 — Arresten van 1 maart 1983, Commissie/België, reeds aangehaald, punt 8; 17 november 1993, Commissie/Spanje (C-73/92, Jurispr. blz. I-5997, punt 19, met andere verwijzingen), en 1 oktober 1998, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 14.

11 — In het arrest van 1 oktober 1998, Commissie/Spanje, heeft het Hof gepreciseerd, dat „wanneer, zoals in de onderhavige zaak, een objectieve vaststelling van de niet-nakoming door een lidstaat van de verplichtingen die het Verdrag of een handeling van afgeleid recht hem oplegt is gedaan, [...] het irrelevant [is], of de niet-nakoming voortvloeit uit de wil van de lidstaat waaraan zij is toe te rekenen, uit zijn nalatigheid of uit technische moeilijkheden die hij zou hebben ondervonden" (punt 15).

12 — Zie hiervoor het arrest van 25 november 1992, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-337/89, Jurispr. blz. I-6103, punt 27), waarin het Hof heeft verklaard, dat *wanneer de mogelijkheid daartoe is voorzien*, een eventueel verzoek om een bijkomende termijn om een aantal bepalingen van een richtlijn ten uitvoer te leggen moet worden ingediend binnen de termijn voor omzetting zoals die in de richtlijn is voorzien, en dat de Commissie een te laat ingediend verzoek niet in aanmerking mag nemen (zie, in dezelfde zin, reeds aangehaalde arresten van 5 juli 1990, Commissie/België, punt 23, en 12 maart 1998, Commissie/Duitsland, punt 9).

15. Het argument van de Duitse regering dat de Commissie afbreuk aan haar goede trouw heeft gedaan, door tijdens de gesprekken een houding aan te nemen die als weinig coöperatief en tegenstrijdig wordt gekwalificeerd, kan echter meer gefundeerd blijken. Indien dit werkelijk het geval is geweest (en er is geen reden om de verwerende regering niet te geloven, te meer daar de Commissie in haar memories niet op dit punt is ingegaan), dan zijn de verschillende, zelfs tegenstrijdige, inlichtingen die de diensten van de Commissie toen hebben verstrekt, de Duitse regering zeker niet tot steun geweest bij de vervulling van haar taak die door de problemen van nationale aard reeds gecompliceerd was. In die zin zou de kritiek die deze regering aan het adres van de Commissie heeft geuit zeker niet ongerechtvaardigd zijn, aangezien de diensten van de Commissie één standpunt moeten innemen alvorens deel te nemen aan bijeenkomsten waarin hun wordt gevraagd om mee te werken aan de oplossing van problemen die een lidstaat door de gemeenschapsregeling ondervindt. Dit neemt echter niet weg, dat de aan de Commissie verweten gedraging dateert van *na* het verstrijken van de voor omzetting van de richtlijn voorziene termijn en dat deze gedraging, althans op de wijze waarop zij is omschreven, niet ernstig genoeg lijkt om een gebrekkige omzetting te kunnen rechtvaardigen.

16. Wat de verwijzing van de Duitse regering naar het arrest Feyrer (zie punt 9 van deze conclusie) betreft, wil ik ten slotte slechts opmerken, dat de verwijzingsbeschikking in die zaak van 20 oktober 1997 dateerde en op 3 november daaraanvolgend ter griffie van het Hof was binnengekomen. Op die datum hadden de bepalingen van artikel 4, lid 1, eerste alinea, van de richtlijn echter reeds door de Bondsrepubliek Duitsland omgezet moeten zijn.

17. Ik ben daarom van mening, dat de nietomzetting door de Bondsrepubliek Duitsland van de bepalingen van artikel 4, lid 1, eerste alinea, van de richtlijn een schending van de krachtens deze richtlijn en artikel 249, derde alinea, EG op haar rustende verplichtingen vormt.

18. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Daar de Bondsrepubliek Duitsland op de belangrijkste punten in het ongelijk is gesteld, geef ik het Hof in overweging, die lidstaat in de kosten te verwijzen.

Conclusie

19. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland, door niet binnen de gestelde termijn alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan het bepaalde in artikel 4, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 96/43/EG van de Raad van 26 juni 1996 tot wijziging en codificering van richtlijn 85/73/EEG om de financiering van de keuringen en veterinaire controles van levende dieren en bepaalde dierlijke producten te garanderen en tot wijziging van de richtlijnen 90/675/EEG en 91/496/EEG, niet heeft voldaan aan de krachtens artikel 249, derde alinea, EG en artikel 4, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 96/43 op haar rustende verplichtingen;

2) het beroep voor het overige niet-ontvankelijk te verklaren;

3) de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten te verwijzen.