Sag 419/85

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber
mod
Den italienske Republik

»Gennemførelse af et direktiv — EF-kørekort«

Retsmøderapport 2115

Forslag til afgørelse fra generaladvokat Carl Otto Lenz, fremsat den 19. februar 1987 2119

Domstolens dom af 7. maj 1987 2124

Sammendrag af dom

Medlemsstater — forpligtelser — gennemførelse af direktiver — manglende gennemførelse — begrundelse — utilladelighed
(EØF-traktaten, art. 169)

En medlemsstat kan ikke påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i sin interne retsorden som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser eller frister i henhold til direktiver.

RETSMØDERAPPORT
i sag 419/85 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Ved Rådets direktiv 80/1263 af 4. december 1980 om indførelse af et EF-kørekort (EFT L 375, s. 1), der blev udstedt med henvisning til EØF-traktatens artikel 75, stk. 1, litra c), indførtes en EF-model for nationale kørekort; det indeholder desuden regler om gensidig anerkendelse og ombytning af nationale kørekort samt minimumskrav med hensyn til udstedelsen af kø-

* Processprog Italiensk.

rekort; der indførtes således en første harmonisering af bestemmelserne om udstedelse af kørekort samt deres gyldighed.

Direktivets artikel 6 bestemmer:

»1. Udstedelse af kørekort er ligeledes betinget af:

a) at den pågældende består en praktisk og en teoretisk prøve og opfylder lægelige minimumskrav, som ikke kan være væsentlig mindre strenge end de krav, der er anført i bilag II og III;

b) ...

2. Ved udstedelse af kørekort kan medlemsstaterne anvende deres nationale regler for udstedelsen og vedrørende andre betingelser end de i stk. 1 omhandlede.«

Artikel 9 bestemmer:

»Medlemsstaterne kan efter samråd med Kommissionen, indtil de endelige bestemmelser er gennemført, og såfremt de anføres på kørekortet, gøre undtagelser fra

— de i artikel 3, stk. 1, omhandlede kategorier;

— de i artikel 3, stk. 3, første led, anførte hastigheder under forudsætning af, at der fastsættes lavere hastigheder;

— de i artikel 4 fastsatte gyldighedskrav.

I øvrigt afgør medlemsstaterne efter fremgangsmåden i artikel 12, for så vidt som de nationale kategorier afviger, hvad disse modsvarer.«

Endelig har artikel 12 følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne vedtager efter samråd med Kommissionen i god tid og senest den 30. juni 1982 de love eller administrative bestemmelser, der er nødvendige for gennemførelsen af dette direktiv fra og med den 1. januar 1983.

2. En medlemsstat kan imidlertid, uden at dette berører anvendelsen af de øvrige bestemmelser i dette direktiv, beslutte først at påbegynde udstedelse af kørekort af EF-model fra en senere dato, dog senest fra den 1. januar 1986.

3. Medlemsstaterne bistår hinanden i gennemførelsen af dette direktiv.«

2. Kommissionen var af den opfattelse, at Den italienske Republik ikke havde truffet de foranstaltninger, der var nødvendige for at gennemføre direktivet i national ret, og indledte den 9. november 1983 den i traktaten fastsatte procedure, idet den anmodede den italienske regering om at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på 2 måneder.

3. Ved skrivelse af 9. februar 1984 underrettede den italienske regering Kommissionen om, at der endnu ikke var vedtaget lovbestemmelser, hvorfor de italienske myndigheder med henblik på en første gennemførelse af direktivet havde udarbejdet en bekendtgørelse. Den blev udstedt den 18. juni 1984, og dens indhold blev meddelt Kommissionen ved skrivelse af 18. juli 1984.

4. Ved skrivelse af 27. august 1984 gjorde Kommissionen den italienske regering opmærksom på, at den pågældende bekendtgørelse kun regulerede spørgsmålet om ombytning af italienske kørekort med udenlandske kørekort og vice versa, mens andre af direktivets bestemmelser, navnlig dets artikel 6, hvorefter udstedelse af kørekort er betinget af, at den pågældende består både

en praktisk og en teoretisk prøve, fortsat ikke var gennemført.

5. Følgelig fremsatte Kommissionen den 11. februar 1985 en begrundet udtalelse, hvori den anførte, at efter de for Kommissionen foreliggende oplysninger indeholdt italiensk lovgivning ingen bestemmelser om en praktisk prøve forud for udstedelsen af kørekort til motorcykel. Kommissionen tilføjede, at der efter direktivet kræves en praktisk prøve på ikke mindre end 20 minutter, mens spørgsmålet om prøvens varighed efter italiensk lovgivning er overladt til den motorsagkyndiges afgørelse. Kommissionen gjorde desuden opmærksom på, at det ikke i italiensk lovgivning er bestemt, at aspiranter, der lider af hjerte- og kredsløbssygdomme, alvorlige endokrine forstyrrelser, visse nervesygdomme, mentale forstyrrelser eller alvorlige blodsygdomme, hverken kan få udstedt eller forlænget kørekort uden lægeattest, således som det kræves i henhold til bilag III til direktivet.

6. Ved telex af 7. maj 1985 svarede den italienske regering, at den på et møde den 22. marts 1985 havde godkendt et forslag til lov om gennemførelse af direktivet. Den 23. oktober s.å. meddelte regeringen imidlertid Kommissionen, at udstedelsen af et EF-kørekort var betinget af, at lovforslaget blev vedtaget, hvilket næppe kunne ske inden den 1. januar 1986.

7. Ved stævning, registreret på Domstolens Justitskontor den 13. december 1985, har Kommissionen anlagt denne sag.

8. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

1. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

— Det statueres, at Den italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet den ikke inden for de fastsatte frister har vedtaget alle de love eller administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 80/1263 af 4. december 1980 om indførelse af et EF-kørekort.

— Den italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

2. *Den Italienske Republik* har nedlagt følgende påstande:

— afvisning, eller i hvert fald frifindelse.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. *Kommissionen* har først gjort gældende, at i henhold til artikel 12, stk. 1, i direktiv 80/1263 skulle medlemsstaterne inden for de fastsatte frister vedtage de bestemmelser, der var nødvendige for at nå det resultat, der er omhandlet i selve direktivet. De forvaltningsforskrifter, Den italienske Republik har udstedt, regulerer imidlertid kun spørgsmålet om ombytning af italienske kørekort med udenlandske kørekort og vice versa, mens den del af direktivet, der fastsætter en første harmonisering af bestemmelserne om udstedelse af kørekort samt deres gyldighed, ikke er blevet gennemført.

2. *Den italienske regering* har anført, at Kommissionen har anerkendt, at Den italienske Republik delvis har opfyldt sin forpligtelse til at gennemføre det pågældende direktiv. Den italienske regering forelagde i juni 1985 et lovforslag for deputeretkammeret, ligesom den har udstedt forvaltningsforskrifter; den har derfor handlet inden for

fristerne. De forvaltningsforskrifter, der er udstedt, og som vil blive udstedt, indebærer, at de væsentligste formål med direktivet må antages at være nået.

Ved vurderingen af relevansen og betydningen af de foranstaltninger, den italienske regering hidtil har truffet til gennemførelse af direktivet, må det ikke glemmes, at medlemsstaterne i henhold til direktivet, set under ét, ikke er forpligtet til straks og fuldt ud at gennemføre de fælleskabsretlige bestemmelser om kørekort. Den italienske regering har i den forbindelse navnlig peget på direktivets artikel 6, stk. 2, artikler 9 samt 12, stk. 2.

I betragtning af den valgmulighed, medlemsstaterne har efter de nævnte bestemmelser, er regeringen af den opfattelse, at Kommissionen ikke var berettiget til at indlede den administrative del af traktatbrudsproceduren inden den 1. januar 1986 (artikel 12, stk. 2), når Kommissionen generelt og uden nærmere angivelser rejste spørgsmålet om gennemførelse af direktivet som helhed.

Da en del af direktivet allerede var gennemført, og en anden del af det ikke skulle gennemføres før den 1. januar 1986, er det hverken lovligt eller begrundet, at Kommissioenn generelt har gjort gældende, at direktivet ikke er gennemført.

3. *Kommissionen* har bestridt, at ordlyden af direktivets artikel 6, stk. 2, kan efterlade det indtryk, at medlemsstaterne ubegrænset kan gøre undtagelser fra artiklens stk. 1. Hvis dette var tilfældet, ville forholdet være det, at både den nævnte bestemmelse og bilagene II (om køreprøven) og III (om de lægelige mindstekrav) er henstillinger og ikke direktivbestemmelser. Det fremgår af alle de sproglige versioner af artiklen, at dens stk. 2 kun vedrører andre betingelser end dem, der er anført i stk. 1.

I øvrigt er hverken datoen den 1. januar 1986 eller nogen anden dato omtalt i artikel 6, stk. 2; det samme kan siges om artikel 9, som ikke hjemler mulighed for at gøre undtagelser fra artikel 6. Desuden kan de i artikel 9 nævnte undtagelser kun gennemføres efter samråd med Kommissionen, og senest den 30. juni 1982, et samråd, der aldrig har fundet sted for de italienske myndigheders vedkommende.

Heller ikke i henhold til artikel 12, stk. 2, kan der gøres undtagelse fra den dato, der er fastsat for vedtagelsen af de bestemmelser, der er nødvendige til gennemførelse af direktivet, dvs. den 1. januar 1983.

Forholdet er således det, at alle bestemmelser til gennemførelse af direktivet skulle være vedtaget senest den 30. juni 1982, og at artikel 12, stk. 2, kun kan påberåbes som grundlag for en forsinkelse med hensyn til udstedelsen af kørekort af EF-model, hvilken udstedelse dog under alle omstændigheder skulle påbegyndes senest den 1. januar 1986.

A. J. Mackenzie Stuart
Refererende dommer