In zaak 28/81,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door G. P. Alessi, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, lid van haar juridische dienst, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

ITALIAANSE REPUBLIEK, in de persoon van haar gemachtigde, A. Squillante, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen, verdragen en wetgeving, vertegenwoordigd en bijgestaan door G. Fienga, avvocato dello Stato, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade.

verweerster,

betreffende een verzoek tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de voorgeschreven termijn de bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor het volgen van richtlijn nr. 74/561 van de Raad van 12 november 1974 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal goederenvervoer over de weg (PB L 308 van 1974, blz. 18), de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, G. Bosco en A. Touffait, kamerpresidenten, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros en F. Grévisse, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Richtlijn nr. 74/561 dient bij te dragen aan de ordening van de vervoermarkt, welke markt een van de noodzakelijke voorwaarden vormt voor de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid als voorzien in de artikelen 75 en volgende EEG-Verdrag. De communautaire regeling en, bijgevolg, de coördinatie van de voorwaarden voor toegang tot het beroep van ondernemer van goederenvervoer bevorderen voorts de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging. Door een verbetering van de vakbekwaamheid van vervoerondernemers te bewerkstelligen beoogt de richtlijn tevens de markt te saneren, de kwaliteit van de verleende diensten te verbeteren en de verkeersveiligheid te waarborgen.

In de zin van de richtlijn wordt onder „beroep van ondernemer van goederenvervoer over de weg" verstaan de activiteit van iedere natuurlijke persoon of onderneming die met een afzonderlijk motorrijtuig of een samenstel van gekoppelde voertuigen goederen vervoert voor rekening van derden (artikel 1, tweede alinea).

Volgens artikel 2 is de richtlijn niet van toepassing op transporten met een zwakke economische weerslag.

Artikel 3, dat in het systeem van de richtlijn van fundamentele waarde is, somt de voorwaarden op waaraan moet worden voldaan voor de uitoefening van het beroep van ondernemer van goederenvervoer over de weg. Die voorwaarden hebben betrekking op:

a) de betrouwbaarheid,

b) de financiële draagkracht, waaronder wordt verstaan het beschikken over de financiële middelen die nodig zijn voor het op gang brengen en het goede beheer van de onderneming,

c) de vakbekwaamheid.

Terwijl de regeling van de sub a en b genoemde voorwaarden in afwachting van een latere coördinatie op communautair niveau voorlopig aan de Lid-Staten is toevertrouwd, regelt artikel 3, lid 4, in verbinding met de bijlage, rechtstreeks de vereiste vakbekwaamheid.

Met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de richtlijn bepaalt artikel 7:

„1. De Lid-Staten stellen, na raadpleging van de Commissie, vóór 1 januari 1977 de maatregelen vast die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn en met name van artikel 3, lid 4.

2. De Lid-Staten zien erop toe dat de toetsing van de in artikel 3, lid 4, bedoelde kennis voor de eerste maal vóór 1 januari 1978 plaatsvindt."

Op 1 januari 1977 had de Italiaanse Republiek, in strijd met voornoemd artikel 7, niet de maatregelen getroffen die nodig waren voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn.

Bij brief van 26 maart 1979 deelde de Italiaanse permanente vertegenwoordiging de Commissie mee dat zij weliswaar hoopte op een snelle omzetting van de richtlijn, doch dat een en ander werd vertraagd door moeilijkheden die te wijten waren aan de noodzaak van een fundamentele wijziging van wet nr. 298 van 6 juni 1974, die het goederenvervoer over de weg regelt, en aan de talrijke uiteenlopende eisen van de betrokken ondernemers.

Bij brief van 7 juni 1979 deelde de Commissie de Italiaanse regering haar standpunt mee dat de Italiaanse Republiek de ingevolge het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen, en stelde zij haar in de gelegenheid binnen een termijn van twee maanden opmerkingen te maken.

Toen een antwoord van de Italiaanse regering uitbleef en de Commissie vaststelde dat nog steeds geen nationale aanpassingsvoorschriften waren vastgesteld, zond zij de Italiaanse Republiek op 15 april 1980 een met redenen omkleed advies als bedoeld in artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag, met het verzoek binnen twee maanden de maatregelen te nemen die nodig waren om haar verplichtingen na te komen. De Italiaanse regering bevestigde enkel de ontvangst van het met redenen omkleed advies. Tot op heden schijnen geen interne aanpassingsmaatregelen te zijn getroffen.

Het onderhavige beroep, gedateerd 12 februari 1980, is op 18 februari 1980 ter griffie van het Hof ingekomen. De Italiaanse regering heeft telefonisch laten weten, af te zien van het indienen van een conclusie van dupliek.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— te verklaren dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de voorgeschreven termijn de bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor het volgen van richtlijn nr. 74/561 van de Raad van 12 november 1974 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal goederenvervoer over de weg, een krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichting niet is nagekomen;

— verweerster in de kosten te verwijzen.

De *Italiaanse Republiek* heeft geen conclusies ingediend.

III — Middelen en argumenten van partijen

In haar verzoekschrift merkt de *Commissie* op dat de dwingende aard van richtlijnen meebrengt dat de Lid-Staten gehouden zijn, de voorgeschreven termijnen voor de vaststelling van de nationale uitvoeringsvoorschriften in acht te nemen.

Van schending van het Verdrag door een Lid-Staat is sprake ongeacht het orgaan van die staat waarvan het handelen of nalaten ertoe heeft geleid dat een richtlijn niet ten uitvoer is gelegd. De betrokken Lid-Staat kan zich niet beroepen op nationale bepalingen of praktijken dan wel bijzondere feitelijke situaties op nationaal niveau.

Deze beginselen hebben bevestiging gevonden in vaste rechtspraak van het Hof (zie onder andere de zaken 52/75, Commissie t. Italië, Jurispr. 1976, blz. 277; 10/76, Commissie t. Italië, Jurispr. 1976, blz. 1359; 163/78, Commissie t. Italië, Jurispr. 1979, blz. 771; 42, 43, 44 en 45/80, Commissie t. Italië, nog niet gepubliceerd).

In haar verweerschrift merkt de *Italiaanse regering* op dat de onderhavige richtlijn met het oog op haar tenuitvoerlegging is opgenomen in een wetsontwerp dat thans in behandeling is bij de tiende commissie van de Kamer van afgevaardigden, welke commissie zich bezig houdt met zaken op het gebied van goederenvervoer over de weg. Het betrokken wetsontwerp is eerst op 12 december 1980 bij het parlement ingediend; daarvóór is het namelijk uitvoerig onderzocht door alle betrokken diensten, hetgeen veel tijd in beslag heeft genomen gezien de ingewikkelde materie.

De Italiaanse regering heeft de bevoegde autoriteiten reeds verzocht om snelle goedkeuring van voornoemd wetsontwerp. Zij hoopt dan ook binnen zeer afzienbare tijd goedkeuring van dat ontwerp en vaststelling van de betrokken wet te verkrijgen, zodat het geschil in wezen als opgelost kan worden beschouwd.

In repliek merkt de *Commissie* op dat het verweerschrift geen concrete aanwijzing verschaft over de termijnen waarbinnen de wet kan worden vastgesteld.

IV — Mondelinge behandeling

Partijen zijn ter terechtzitting van 8 oktober 1981 in hun pleidooien gehoord.

De Italiaanse Republiek heeft het Hof inzonderheid verzocht om verlenging van de door de Commissie krachtens artikel 169 EEG-Verdrag vastgestelde termijn voor de nakoming van de ingevolge de onderhavige richtlijn op haar rustende verplichtingen.

De advocaat-generaal heeft terzelfder terechtzitting conclusie geomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift, ingediend ter griffie van het Hof op 18 februari 1981, heeft de Commissie krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de voorgeschreven termijn de bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor het volgen van richtlijn nr. 74/561 van de Raad van 12 november 1974 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal goederenvervoer over de weg (PB L 308 van 1974, blz. 18), een krachtens het Verdrag op haar rustende verplichting niet is nagekomen.

2 Ingevolge artikel 7 van richtlijn nr. 74/561 van de Raad moesten de Lid-Staten vóór 1 januari 1977 de nodige maatregelen invoeren voor het volgen van de richtlijn.

3 De Italiaanse regering betwist niet dat zij deze verplichting niet is nagekomen. Zij stelt dat de onderhavige richtlijn met het oog op haar tenuitvoerlegging is opgenomen in een wetsontwerp dat thans in behandeling is bij de Kamer van afgevaardigden. Dat ontwerp zou eerst op 12 december 1980 zijn ingediend, daar het daarvóór diepgaand zou zijn onderzocht door alle betrokken diensten. De Italiaanse regering verklaart, de bevoegde autoriteiten om snelle goedkeuring van voornoemd wetsontwerp te hebben verzocht, en hoopt die goedkeuring binnen zeer afzienbare tijd te verkrijgen. Volgens de Italiaanse regering volgt uit het voorgaande dat het geschil kan worden geacht in wezen te zijn opgelost, zodat aan het beroep de grond zou zijn ontvallen.

4 Deze omstandigheden kunnen het aan de Italiaanse Republiek verweten verzuim niet ongedaan maken. Het is vaste rechtspraak dat een Lid-Staat zich, ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit communautaire richtlijnen voortvloeinde verplichtingen, niet ten exceptieve op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde kan beroepen.

5 Ter terechtzitting heeft de Italiaanse regering het Hof verzocht om verlenging van de door de Commissie krachtens artikel 169 EEG-Verdrag vastgestelde termijn voor de nakoming van de ingevolge de onderhavige richtlijn op haar rustende verplichtingen.

6 De bevoegdheden van het Hof in het kader van artikel 169 EEG-Verdrag omvatten, behoudens toetsing van de wettigheid van het met redenen omkleed advies, niet de bevoegdheid om de door de Commissie in bedoeld advies krachtens artikel 169 vastgestelde termijn te vervangen door een andere. Het staat, onder hetzelfde voorbehoud, aan de Commissie, te beoordelen of een dergelijk verzoek van een Lid-Staat moet worden toegewezen.

7 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de voorgeschreven termijn de bepalingen vast te stellen die nodig zijn

voor het volgen van richtlijn nr. 74/561 van de Raad van 12 november 1974, een krachtens het Verdrag op haar rustende verplichting niet is nagekomen.

Kosten

8 Ingevolge artikel 169, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen.

9 Aangezien verweerster in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende,

verstaat:

1. **Door niet binnen de voorgeschreven termijn de bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor het volgen van richtlijn nr. 74/561 van de Raad van 12 november 1974 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal goederenvervoer over de weg (PB L 308 van 1974, blz. 18), is de Italiaanse Republiek een ingevolge het Verdrag op haar rustende verplichting niet nagekomen.**

2. **Verweerster wordt verwezen in de kosten van het geding.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 november 1981.

Voor de griffier

J. A. Pompe

adjunct-griffier

De president

J. Mertens de Wilmars