FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 28. februar 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Domstolen fastslog i dom af 11. juli 1985 [1], at Den Italienske Republik havde begået et traktatbrud, idet den ikke havde foretaget statistisk registrering af vejgodstrafikken efter retningslinjerne i Rådets direktiv 78/546/EØF af 12. juni 1978 om statistisk registrering af vejgodstrafikken inden for rammerne af en regional statistik [2].

2. Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktatens artikel 171 ved fortsat ikke at have foretaget statistisk registrering af vejgodstrafikken efter direktivets retningslinjer.

3. Kommissionen tilstillede Den Italienske Republik en åbningsskrivelse af 22. juni 1988 under henvisning til, at et eller flere af de seks skemaer, som er fastsat i direktivet, ikke kunne rekonstrueres på grundlag af Den Italienske Republik's oplysninger for perioden juli 1985 — marts 1988. Ved skrivelser af 4. og 18. juli 1988 fremsendte Italiens Faste Repræsentation en række skemaer til Kommissionen.

4. Til trods for disse oplysninger fandt Kommissionen, at det kun delvis, på grundlag af den italienske regerings oplysninger, var muligt at rekonstruere oversigten over den nationale trafik, men på ingen måde oversigten over den internationale trafik, udtrykt i tons efter direktivets retningslinjer. Kommissionen fremsatte den 10. april 1989 en begrundet udtalelse over for Italien, der den 28. juni 1989 fremsendte yderligere oplysninger, som Kommissionen stadig fandt ufuldstændige, med hensyn til både den nationale trafik og den internationale trafik. Nærværende sag blev anlagt den 23. august 1989.

5. Først i retsmødet har sagsøgte gjort gældende, at sagen bør afvises, idet den er anlagt i medfør af EØF-Traktatens artikel 171, hvorfor forhold, som ligger efter dommen af 11. juli 1985, ikke kan lægges til grund for sagen. Ifølge Den Italienske Republik er der nemlig tale om nye og andre traktatbrud i forhold til den da påkendte sag.

6. Under henvisning til det tidspunkt, hvor indsigelsen er rejst, har Kommissionen gjort gældende, at Domstolen bør se bort fra den som for sent fremsat. Under alle omstændigheder mener Kommissionen, at den savner grundlag.

7. For det første: Er der tale om en afvisningspåstand? Artikel 171 indfører ikke et særligt retsmiddel, men pålægger den pågældende medlemsstat en bestemt forpligtelse: nemlig at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Når

* Originalsprog: fransk.

1 — Kommissionen mod Italien (sag 101/84, Sml. s. 2629).

2 — EFT L 168, s. 29.

Kommissionen hævder, at en stat ikke har opfyldt en dom korrekt, anlægger den altid sag i medfør af artikel 169. Men den forpligtelse, som Domstolen anmodes om at gennemtvinge, er ikke længere den, som blev anset for overtrådt ved Domstolens første dom, men derimod medlemsstatens forpligtelse til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Ved at anføre, at denne sag fejlagtigt henviser til artikel 171, hævder Italien, at i realiteten kan de forhold, som ligger efter den nævnte dom, ikke i nærværende sag påberåbes som begrundelse for, at den tidligere dom ikke er opfyldt. Med andre ord gør den forpligtelse, som hævdes tilsidesat, det ikke muligt at fastslå et traktatbrud. Når alt kommer til alt, bestrider sagsøgte så ikke, at de omstændigheder, som begrunder traktatbruddet, foreligger, og at sagen dermed savner grundlag? Det er imidlertid korrekt, at i dommen i sagen Kommissionen mod Belgien [3], hvorunder denne stat havde rejst formalitetsindsigelse i et søgsmål efter artikel 171 under henvisning til, at sagen vedrørte en anden overtrædelse end den, der var genstand for den afsagte dom, var Domstolen tilsyneladende ikke i tvivl om, at der dér var tale om en afvisningspåstand. Og desuden er der tale om at modsætte sig behandlingen af en ny sag støttet på manglende efterkommelse af en doms retsvirkninger med den begrundelse, at dommen ikke kan have den rækkevidde, som sagsøgeren tillægger den: en slags indsigelse med hensyn til, hvad der ikke er afgjort. Man kan derfor få den opfattelse, at der er tale om en afvisningspåstand, som Domstolen ex officio kan bringe i anvendelse i lighed med res judicata indsigelsen [4].

8. Måske er Domstolen ikke nødt til at tage stilling til den retlige karakter af sagsøgtes »indsigelse«. Hvis der er tale om et anbringende, som vedrører sagens realitet, kunne Domstolen undersøge, om denne argumentation er begrundet uanset det tidspunkt, hvor Italien har fremført den. Det forekommer mig nemlig klart, at Domstolen under alle omstændigheder skal undersøge, om de omstændigheder, som udgør et traktatbrud, foreligger, uanset at den sagsøgte stat undlod at påberåbe sig den fejlagtige karakter af den forpligtelse, som hævdes tilsidesat.

9. For det første skal jeg bemærke, at Kommissionen i den begrundede udtalelse havde anført en overtrædelse af såvel direktivet som artikel 171. Derimod henviser selve stævningen kun til, at den sidstnævnte bestemmelse ikke er overholdt, hvilket følger af, at det omhandlede direktiv fortsat ikke finder anvendelse.

10. Det bestemmes bl.a. heri, at medlemsstaterne årligt skal indsende årlige statistiske oplysninger til Kommissionen om den vejgodstrafik, der udføres med motorkøretøjer indregistreret i hver medlemsstat, omfattende dels trafikken på vedkommende medlemsstats område (national trafik), dels trafikken mellem vedkommende medlemsstat og en anden medlemsstat eller et tredjeland (international trafik). Medlemsstaterne skulle sætte de nødvendige foranstaltninger i kraft for senest den 1. januar 1979 at efterkomme direktivet.

11. Domstolen fastslog i 1985-dommen, at Italien havde tilsidesat sine forpligtelser, idet medlemsstaten ikke havde foretaget den statistiske registrering. Kommissionen havde måttet konstatere, hvilket ikke blev bestridt af den italienske regering (som påberåbte sig vedvarende vanskeligheder som følge af, at et attentat i slutningen af 1979 havde ødelagt Transportministeriets datacentral), at den sagsøgte stat, for så vidt angår international trafik, kun havde fremlagt ufuldstæn-

3 — Dom af 4.2.1988 (sag 391/85, Sml. s. 579).

4 — Kendelse af 1.4.1987 (forenede sager 159/84, 267/84, 12/85 og 264/85, Ainsworth m.fl., Sml. s. 1579, præmis 3 og 4).

dige oplysninger for årene 1979 og 1980, og at Kommissionen ikke havde fået nogen oplysninger vedrørende national trafik.

12. Såfremt man lagde den italienske regerings opfattelse til grund, ville Domstolens dom altså ikke have virkning med hensyn til overholdelsen af disse forpligtelser i perioden efter dommens afsigelse. Den eneste virkning ville bestå i, at det pålægges, »at der skal rådes bod på« tilsidesættelsen af disse forpligtelser i perioden forud for dommen (eller den begrundede udtalelse eller åbningsskrivelsen). Hvilken interesse ville der i nærværende sag bestå i, at en sådan »råden bod på« blev foretaget med flere års forsinkelse?

13. Den meget restriktive karakter, som Den Italienske Republik synes at tillægge Traktatens artikel 171, står i kontrast til den fasthed, hvormed Domstolen har udtalt sig om virkningerne af en dom om traktatbrud:

»Konstateringen i en retskraftig dom af, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat sine fællesskabsretlige forpligtelser, medfører, at de kompetente nationale myndigheder har absolut forbud mod at anvende en national retsforskrift, der er kendt uforenelig med Traktaten, og at de i påkommende tilfælde er *forpligtede til at vedtage enhver bestemmelse til fremme af den fulde gennemførelse af fællesskabsretten.* Den pågældende medlemsstat er følgelig alene på grundlag af den dom, hvorved undladelsen fastslås, forpligtet til at træffe *alle egnede foranstaltninger til fjernelse af undladelsen,* uden at der heroverfor kan anføres nogen art hindring« [5].

5 — Kendelse af 28.3.1980 (forenede sager 24/80 og 97/80 R, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 1319, min understregning).

14. Jeg vil ikke søge at tolke denne afgørelse, da jeg mener, at opfyldelsen af en dom, hvorved det fastslås, at en medlemsstat har tilsidesat en forpligtelse i medfør af et direktiv, som pålægger en bestemt adfærd, består i *definitivt* at bringe tilsidesættelsen til ophør ved at træffe alle de foranstaltninger, som er nødvendige for at nå det resultat, direktivet fastlægger. Så længe tilsidesættelsen af de forpligtelser, som blev fastslået ved Domstolens dom, fortsætter, har staten ikke opfyldt dommen. Dette resultat ændres ikke, såfremt forpligtelsen skal opfyldes på en måde, som ikke er øjeblikkelig (som eksempel kan nævnes vedtagelsen af en lov eller en ændring heraf), men løbende, som tilfældet er i den foreliggende sag.

15. Det ville være meget paradoksalt, såfremt den pågældende stat, som følge af forpligtelsens »fortsatte« karakter, kunne gøre gældende, at dommen ikke har virkninger for tidsrummet efter dens afsigelse.

16. Her i sagen er der ikke tvivl om, at de foranstaltninger, der indebærer dommens opfyldelse, stemmer helt overens med overholdelsen af de forpligtelser, som under alle omstændigheder følger af direktivet. Derfor fremgår det netop af det forhold, at forpligtelserne ikke overholdes, at der ikke er truffet foranstaltninger til dommens opfyldelse: *Man har ikke bragt overtrædelsen af den samme forpligtelse til ophør.*

17. Ganske vist er det et åbent spørgsmål, om artikel 171 kan gøres gældende over for en medlemsstat, som faktisk længe har handlet korrekt, men så senere på ny begynder at tilsidesætte sine forpligtelser. I så fald kan man diskutere, om ikke dommens virkninger er »udtømt«. Men derimod må man ikke tøve, når der som her er tale om, at en medlemsstat *fortsat* ikke overholder *den samme forpligtelse.*

18. Derfor må det undersøges, om Italien har truffet foranstaltninger til dommens opfyldelse.

19. Herom vil jeg fatte mig i korthed.

20. Den italienske regering har ikke for alvor bestridt traktatbruddet og erkender, at den ikke fuldt ud har fremlagt alle de krævede oplysninger. Reaktionen på søgsmålet har i øvrigt bestået i at opfordre Kommissionen til at hæve sagen på grund af de initiativer, der nu er taget. Disse — den undersøgelse, som Istituto Centrale di Statistica har iværksat — kan klart ikke have nogen betydning med hensyn til domfældelse, idet Domstolen har udtalt:

»Selv om artikel 171 ikke fastsætter en frist for dommens opfyldelse, er det uomtvisteligt, at foranstaltninger til opfyldelse af en dom skal iværksættes med øjeblikkelig virkning og gennemføres hurtigst muligt« [6].

21. Med hensyn til den mindre betydning af de oplysninger, som ikke er fremsendt, skal jeg blot bemærke, at den sagsøgte stat selv har anført, dels at oplysningerne vedrørende lokaltrafikken anføres i »hovedtal«, dels at oplysningerne vedrørende den internationale trafik, opdelt i landegrupper ikke foreligger.

22. To bemærkninger herom.

23. For det første har Kommissionen med rette understreget, at statistikker, som ikke er 100% fuldstændige eller rigtige, er ubrugelige, og at »de minimis«-reglen under alle omstændigheder ikke kan finde anvendelse i sager efter Traktatens artikel 169.

24. For det andet har Den Italienske Republik forklaret, at årsagen til, at der ikke foreligger oplysninger, fordelt efter landegrupper, skyldes udformningen af den undersøgelse, som blev foretaget på daværende tidspunkt. Jeg skal her blot minde om følgende:

»Ifølge Domstolens faste praksis kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i sin nationale retsorden som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser i henhold til fællesskabsretten« [6].

25. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at fastslå, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktatens artikel 171 ved fortsat ikke, trods Domstolens dom af 11. juli 1985, at anvende Rådets direktiv 78/546 af 12. juni 1978 om statistisk registrering af vejgodstrafikken inden for rammerne af en regional statistik. Endvidere foreslår jeg, at sagsøgte pålægges at betale sagens omkostninger.

6 — Jf. senest dom af 19.2.1991 (sag C-375/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 383).