CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
L. M. POIARES MADURO
van 1 april 2004 [1]

1. Het onderhavige krachtens artikel 226 EG ingestelde beroep betreft een verzoek om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet loyaal met de Commissie te hebben samengewerkt, de krachtens artikel 10 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

I — Rechtskader, feiten en precontentieuze procedure

2. Ik herinner eraan dat artikel 10, eerste alinea, EG bepaalt: „De lidstaten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak." Op basis van deze bepaling voert de Commissie aan dat het gedrag van de Italiaanse Republiek, die niet heeft geantwoord op herhaalde verzoeken om informatie, schending oplevert van de verplichting tot loyale samenwerking met de Commissie bij de vervulling van haar taak om toe te zien op de naleving van het gemeenschapsrecht.

3. Kort samengevat zijn de feiten van de zaak als volgt. In de loop van het jaar 2000 ontving de Commissie een klacht van een marktdeelnemer over de slechte toepassing in een Italiaanse waterzuiveringsinstallatie van richtlijn 89/655/EEG van de Raad van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats [2] en van richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk [3]. Op 3 augustus van datzelfde jaar zond zij Italië een brief met het verzoek om aanvullende informatie over de gestelde feiten, zodat zij de situatie nader zou kunnen onderzoeken. Omdat een antwoord van de Italiaanse autoriteiten uitbleef, zond zij op 19 maart 2001 een tweede brief waarin zij de Italiaanse regering verzocht om de gewenste informatie te verstrekken binnen een termijn van één maand na ontvangst van het verzoek. Aangezien ook die brief

1 — Oorspronkelijke taal: Portugees.

2 — PB 1989, L 393, blz. 13.

3 — PB 1989, L 183, blz. 1.

onbeantwoord bleef, besloot de Commissie om de procedure van artikel 226 EG in te leiden. Bij een op 24 oktober 2001 betekende aanmaningsbrief aan de Italiaanse autoriteiten heeft zij deze lidstaat verzocht om opmerkingen in te dienen over een gestelde schending van zijn verplichtingen uit artikel 1 van richtlijn 89/655/EEG, artikel 4 van richtlijn 89/391/EEG en de artikelen 10 en 249 EG. In een met redenen omkleed advies van 18 juli 2003 heeft de Commissie haar grieven herhaald en Italië verzocht om binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving ervan aan zijn verplichtingen te voldoen.

II — Niet-nakoming van de verplichting tot samenwerking

4. Tot de instelling van dit beroep hebben de Italiaanse autoriteiten niet op de dringende verzoeken van de Commissie gereageerd. In de bij het Hof ingediende opmerkingen ontkent de Italiaanse Republiek evenwel heftig dat zij haar verplichting tot loyale samenwerking zou hebben geschonden. Haars inziens zijn de in deze zaak betrokken richtlijnen volledig en juist in Italiaans recht omgezet.

5. Kennelijk heeft verweerster het voorwerp van het beroep niet goed begrepen. Terwijl de Commissie de Italiaanse Republiek in de precontentieuze procedure schending van sommige bepalingen van de richtlijnen 89/655/EEG en 89/391/EEG en van haar verplichting tot samenwerking verweet, heeft zij het voorwerp van het geschil in haar verzoekschrift beperkt tot laatstgenoemde grief. Het verwijt van de Commissie aan de Italiaanse Republiek, is niet dat de maatregelen ter uitvoering van communautaire richtlijnen niet correct zijn vastgesteld, maar dat zij door het niet verstrekken van de gewenste informatie niet loyaal met haar heeft samengewerkt.

6. Vaststaat dat het in artikel 10 EG verankerde beginsel van loyale samenwerking een verplichting schept voor de lidstaten om de uitvoering te vergemakkelijken van de bij artikel 211, eerste streepje, EG aan de Commissie toevertrouwde taak, te weten toezien op de toepassing van zowel de bepalingen van het Verdrag als van de bepalingen die de instellingen krachtens dit Verdrag vaststellen. [4] Daaruit volgt een verplichting om de Commissie de informatie te verstrekken die zij nodig heeft. [5] Is schending van deze verplichting voldoende om een zelfstandige inbreuk op te leveren? Dat lijkt mij niet twijfelachtig. Het Hof heeft duidelijk vastgesteld dat de weigering om de Commissie bij de vervulling van haar taak te helpen een zelfstandige inbreuk van de lidstaat op de krachtens artikel 10 EG op hem rustende verplichtingen kan opleveren. [6] Weliswaar heeft het Hof deze algemene

4 — Arrest van 11 december 1985, Commissie/Griekenland (192/84, Jurispr. blz. 3967, punt 19).

5 — Zie bijvoorbeeld arresten van 24 maart 1988, Commissie/Griekenland (C-240/86, Jurispr. blz. 1835); 24 maart 1994, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-40/92, Jurispr. blz. I-989), en 6 maart 2003, Commissie/Luxemburg (C-478/01, Jurispr. blz. I-2351).

6 — Arrest van 19 februari 1991, Commissie/België (C-374/89, Jurispr. blz. I-367).

bepaling in sommige gevallen buiten beschouwing gelaten, maar niet omdat het daaraan geen bindend karakter toekende, maar eenvoudig omdat een specifieke, uit aan een nauwkeuriger bepaling van primair of afgeleid recht voortvloeiende verplichting toepasselijk was [7]: het Hof heeft dus eenvoudig toepassing gegeven aan het beginsel, dat speciale bepalingen binnen de grenzen van hun werkingssfeer derogeren aan algemene bepalingen („specialia generalibus derogant").

7. Rest mij nog na te gaan of er in casu een rechtvaardigingsgrond bestaat voor de weigering om samen te werken. De Italiaanse regering baseert haar stilzwijgen op de onnauwkeurigheid van de verzoeken van de Commissie. Noch in de aanmaningsbrief noch in het met redenen omkleed advies wordt gepreciseerd op welke plaats de inbreuk zou zijn begaan. Zolang onduidelijk was over welke waterzuiveringsinstallatie de klacht ging, hadden de bevoegde autoriteiten de verzoeken niet kunnen beantwoorden en de samenwerking met de Commissie niet kunnen activeren.

8. Volgens vaste rechtspraak berust de loyale samenwerking die de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de lidstaten beheerst, op wederzijdse verplichtingen die niet enkel de lidstaten maar ook de gemeenschapsinstellingen binden. [8] Teneinde de lidstaat in staat te stellen de Commissie de specifiek gewenste informatie te verstrekken, moet haar verzoek dus aan bepaalde voorwaarden van duidelijkheid en nauwkeurigheid voldoen. [9] Dit betekent echter niet dat de staat die in de onmogelijkheid verkeert om deze informatie te verstrekken, zich in een absoluut stilzwijgen jegens de Commissie mag hullen. Men zou zich immers kunnen afvragen of in een dergelijk geval het beginsel van loyale samenwerking de staat niet dwingt de Commissie te vragen haar verzoek te preciseren. Dat zou mijns inziens de logische consequentie kunnen zijn van de geest waarin de loyale samenwerking in het kader van het institutionele stelsel van de Gemeenschap is geconcipieerd.

9. In ons geval is het echter zinloos om deze discussie aan te gaan. De Italiaanse autoriteiten beschikten immers over alle benodigde feitelijke gegevens om het noodzakelijke onderzoek te verrichten en de Commissie de gewenste inlichtingen te verstrekken. In de door de Commissie vóór de inleiding van de precontentieuze procedure gezonden brieven werd de plaats waarop de klacht betrekking had, duidelijk vermeld. Blijkens de brieven van 3 augustus 2000 en 19 maart 2001 betroffen de in de klacht aan de Commissie gesignaleerde inbreuken een „waterzuiveringsinstallatie in de gemeente Mandello del Lario in Lombardije". De tekortkomingen in deze installatie ten opzichte van richtlijn 89/655/EEG zijn in de brief van 3 augustus 2000 gedetailleerd beschreven. Vanaf die datum beschikten de Italiaanse autoriteiten dus over alle feitelijke gegevens om op het inlichtingenverzoek te

7 — Zie met name arrest van 11 maart 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest e.a. (C-78/90 tot en met C-83/90, Jurispr. blz. I-1847, punt 19).

8 — Laatstelijk, arrest van 4 maart 2004, Duitsland/Commissie (C-344/01, Jurispr. blz. I-2081, punt 79).

9 — Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Darmon in de zaak Commissie/Griekenland, aangehaald in voetnoot 4, punt 7.

kunnen reageren. In die omstandigheden heeft de Commissie tijdens deze inbreukprocedure terecht verwezen naar de vóór de inleiding van deze procedure gezonden brieven die alle relevante gegevens voor een goede samenwerking bevatten. Daarom verzet niets zich ertegen om te beslissen dat de weigering van de Italiaanse Republiek om te reageren op het verzoek van de Commissie om inlichtingen, in strijd is met haar uit artikel 10 EG voortvloeiende verplichtingen.

10. Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het feit dat deze zaak een geval van „zeer beperkt belang" betreft en „zeer specifiek en begrensd" is, zoals verweerster stelt. Volgens vaste rechtspraak staat de niet-nakoming los van het belang van de mogelijke gevolgen ervan. [10]

III — De vermeende onnauwkeurigheid van de conclusies in het verzoekschrift

11. De Italiaanse regering stelt ook dat in het verzoekschrift de gegevens ontbreken die onmisbaar zijn voor de uitoefening van haar rechten van de verdediging. Er moet aan worden herinnerd dat een nauwkeurige omschrijving van de grieven in een procedure tot vaststelling van een niet-nakoming een essentiële rol speelt bij de bescherming van de rechten van de verdediging van de betrokken lidstaat. Zo heeft het Hof in zijn arrest van 9 november 1999, Commissie/Italië, verklaard: „De aan de betrokken staat geboden mogelijkheid om opmerkingen in te dienen, vormt immers — ook wanneer die staat meent daarvan geen gebruik te moeten maken — een door het Verdrag gewilde wezenlijke waarborg, en de eerbiediging van die mogelijkheid is een substantieel vormvereiste voor de regelmatigheid van de procedure tot vaststelling van de niet-nakoming door een lidstaat van de op hem rustende verplichtingen". [11]

12. In casu is een dergelijk argument echter niet relevant. De grief is in het inleidende verzoekschrift duidelijk omschreven. Ik herinner eraan dat het voorwerp van het geschil tussen de in de aanmaningsbrief vermelde grieven, het dispositief van het met redenen omkleed advies en de conclusies van het verzoekschrift is beperkt. In het verzoekschrift verwijt de Commissie de Italiaanse regering slechts dat zij geen enkele informatie heeft verstrekt over de door de klager genoemde feiten die in de eerste inlichtingenverzoeken waren vermeld. De Italiaanse regering had dus alle mogelijkheid om in haar verweer duidelijk te maken waarom zij, zoals zij stelde, de gevraagde informatie niet had kunnen verstrekken. Bijgevolg is niet aangetoond dat de procedure tot vaststelling van de niet-nakoming onregelmatig is verlopen.

10 — Arrest van 27 november 1990, Commissie/Italië (C-209/88, Jurispr. blz. I-4326, punt 13).

11 — Arrest van 9 november 1999, Commissie/Italië (C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punt 23).

IV — Conclusie

13. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door de Commissie geen informatie te verstrekken in het kader van een verzoek betreffende de toepassing van sommige bepalingen van richtlijn 89/655/EEG van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats en richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk in een duidelijk geïdentificeerde waterzuiveringsinstallatie, de krachtens artikel 10 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2) de Italiaanse Republiek te verwijzen de kosten.