DOMSTOLENS DOM
AF 17. FEBRUAR 1981 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik

»Undladt gennemførelse af et direktiv/offentlige indkøb«

Sag 133/80

Sammendrag

Medlemsstater — forpligtelse — gennemførelse af direktiver — undladelse — begrundelse — uantagelighed
(EØF-traktaten, art. 169)

En medlemsstat kan ikke påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i sin interne retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister i henhold til fællesskabsdirektiver ikke overholdes.

I sag 133/80

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Alberto Prozillo fra den juridiske tjeneste som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Kommissionens juridiske konsulent Mario Cervino, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

DEN ITALIENSKE REPUBLIK, ved Arnaldo Squillante, udenrigsråd, som befuldmægtiget, bistået af Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, og med valgt adresse i Luxembourg på Italiens ambassade,

sagsøgte,

1 — Processprog: Italiensk.

angående en påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de nødvendige bestemmelser til efterkommelse af Rådets direktiv 77/62/EØF om samordning af fremgangsmåderne ved offentlige indkøb (EFT L 13, 1977, s. 1) har undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler den i henhold til EØF-traktaten,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene P. Pescatore og T. Koopmans og dommerne A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling, A. Chloros,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

Rådets direktiv af 21. december 1976 om samordning af fremgangsmåderne ved offentlige indkøb (direktiv 77/62/EØF, EFT L 13, 1977, s. 1) har til formål at udbygge det i artiklerne 30 ff. i EØF-traktaten indeholdte forbud mod begrænsninger i de frie varebevægelser gennem indførelse af lige vilkår for deltagelse i indkøbsaftaler ved offentlige indkøb, således at der sikres en gennemskuelighed, der tillader en bedre overvågning af, at dette forbud overholdes (1. og 2. betragtning i direktivet).

Direktivet indeholder med henblik på denne målsætning fælles regler om forbud mod tekniske specifikationer, der medfører forskelsbehandling (artiklerne 7 og 8), om bekendtgørelse af udbud af indkøb (artiklerne 9-16), og om leverandørernes deltagelse (artiklerne 17-24); det opstiller endvidere kriterier for tildeling af ordrer (artikel 25).

Direktivets regler skal ikke gælde for offentlige indkøb for beløb på under 200 000 RE (artikel 5, stk. 1, litra a), for offentlige indkøbsaftaler, som indgås af transportvirksomheder (artikel 2, stk. 2, litra a)), for offentlige indkøbsaftaler, som indgås af virksomheder, der fremstiller, transporterer og distribuerer vand og energi eller virksomheder, der beskæftiger sig med telekommunikation (artikel 2, stk. 2, litra b), for offentlige indkøbsaftaler, for hvilke der gælder andre procedureregler, og som er indgået i henhold til visse internationale aftaler (artikel 3).

Dirketivet blev meddelt Italien den 23. december 1976. Det skulle i medfør af artikel 30 være gennemført 18 måneder efter meddelelsen, det vil sige den 23. juni 1978. Den 27. oktober 1978 sendte Kommissionen den italienske regering et brev, hvori den gjorde opmærksom på, at fristen for direktivets gennemførelse i national ret var udløbet. Den italienske regering svarede i telex af 21. november 1978, at den lov om gennemførelsen var blevet vedtaget og snart ville blive offentliggjort i Gazzetta Ufficiale (Lovtidende). I skrivelse af 2. december 1978 oplystes det imidlertid, at kun deputeretkammeret havde vedtaget lovforslaget, og at dette for tiden blev behandlet i senatet.

Kommissionen fandt ikke, at der forelå en utvetydig tilkendegivelse om, at direktivet snart ville blive gennemført og indledte herefter ved skrivelse af 13. marts 1979 en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 169. Som svar herpå meddelte den italienske regering den 9. april 1979, at det omhandlede lovforslag, der skulle have været til 2. behandling i deputeretkammeret var bortfaldet som følge af kamrenes opløsning. Den 7. december 1979 tilstillede Kommissionen den italienske regering en begrundet udtalelse som omhandlet i traktatens artikel 169; i denne udtalelse, der var vedtaget den 6. december 1979, fastslås det, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de nødvendige nationale bestemmelser til efterkommelse af Rådets direktiv 77/62/EØF af 21. december 1976 om samordning af fremgangsmåderne ved offentlige indkøb har undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten. Udtalelsen gav Den italienske Republik en frist på to måneder til vedtagelse af de nødvendige regler.

Den 8. februar meddelte den italienske regering Kommissionen, at et lovforslag herom var fremsat i senatet (senatets dokument nr. 651).

Ved stævning, registreret på Domstolens justitskontor den 2. juni 1980, har Kommissionen anlagt nærværende sag.

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

II — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— det statueres, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de nødvendige bestemmelser til efterkommelse af Rådets direktiv 77/62/EØF har undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten.

— Den italienske Republik tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Sagsøgte har ikke nedlagt nogen påstand.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. Stævning

Kommissionen gør gældende, at et direktiv i medfør af artikel 189 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Et direktivs bindende karakter medfører, at medlemsstaterne er forpligtet til at overholde de frister, direktivet fastsætter, hvilket navnlig fremgår af dom af 26. februar 1976 i sag 52/75, *Kommissionen* mod *Den italienske Republik* (Sml., s. 277), og af dom af 22. september 1976 i sag 10/76, *Kommissionen* mod *Den italienske Republik* (Sml., s. 1359). Af Domstolens praksis og navnlig af dom af 11. april 1978 i sag 100/77, *Kommissionen* mod *Den italienske Republik* (Sml., s. 879), og af dom af 22. februar 1979 i sag 163/78, *Kommissionen* mod *Den italienske Republik* (Sml., s. 771), fremgår endvidere, »at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser i praksis eller forhold i sin interne retsorden som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser eller frister i henhold til fællesskabsdirektiver.«

2. Svarskrift

Den italienske regering henviser indledningsvis til de forskellige faktiske forhold, der har lagt sig i vejen for vedtagelsen af den lov, der var nødvendig for at gennemføre det omhandlede direktiv i national ret.

Den gør dernæst gældende, at den hindring for den ønskede gennemførelse, der har været tale om, er en usædvanlig på forfatningen beroende begivenhed, der i kraft af det demokratiske samfundssystems grundregler midlertidigt totalt har standset lovgivningsmagtens virksomhed.

Den anfører, at senatets finansudvalg behandler et lovforslag, og den erklærer, at den ønsker at gennemføre direktivet fuldt ud på de områder, det angår.

3. Replik

Kommissionen har givet afkald på af fremlægge replik.

IV — Mundtlig forhandling

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Alberto Prozillo fra den juridiske tjeneste, og regeringen for Den italienske Republik, ved Ivo M. Braguglia, avvocato dello Stato, har afgivet indlæg i retsmødet den 13. januar 1981.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. januar 1981.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 2. juni 1980, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber anlagt sag i medfør af EØF-traktatens artikel 169 med påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de nødvendige bestemmelser til efterkommelse af Rådets direktiv 77/62 af 21. december 1976 om samordning af fremgangsmåderne ved offentlige indkøb (EFT L 13, 1977, s. 1) har undladt af opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-traktaten.

2 Rådets direktiv 77/62 indeholder en række regler, der skal sikre, at forbudet mod begrænsninger i de frie varebevægelser i EØF-traktatens artikel 30-37 overholdes ved offentlige indkøb. Formålet med direktivets bestemmelser er at samordne de nationale fremgangsmåder ved offentlige indkøb navnlig gennem indførelse af lige vilkår i alle medlemsstater for deltagelse i de indkøbsaftaler, der herved bliver tale om, og at sikre gennemskuelighed, således at overholdelsen af det i de ovennævnte artikler 30-37 omhandlede forbud bedre kan kontrolleres.

3 Ifølge direktivets artikel 30 skulle medlemsstaterne inden atten måneder efter dets meddelelse træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme det og straks derefter underrette Kommissionen herom. Endvidere skulle (og skal) de ifølge artikel 31 meddele Kommissionen de vigtigste administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som de udsteder inden for direktivets område.

4 Da fristen i artikel 30 udløb den 23. juni 1978, uden at Den italienske Republik havde truffet de nødvendige foranstaltninger, var Kommissionens første skridt at gøre den opmærksom på forpligtelsen hertil, hvilket skete i skrivelse af 27. oktober 1978. Spørgsmålet herom blev derefter på ny gjort til genstand for særlig omtale fra Kommissionens side på mødet i Det rådgivende Udvalg for offentlige Indkøb den 9. og 10. november 1978.

5 Da disse påmindelser ikke førte til vedtagelse af de nødvendige bestemmelser, opfordrede Kommission den 13. marts 1979 inden for rammerne af den i EØF-traktatens artikel 169 fastlagte procedure regeringen for Den italienske Republik til at fremsætte sine bemærkninger inden tyve dage, hvilket skete i telex af 9. april 1979. I dette anførtes det, at forslaget til lov om gennemførelse af direktivet i italiensk ret var blevet vedtaget i deputeretkammeret den 27. september 1978 og i senatet den 13. december 1978, hvorefter det imidlertid som følge af en række ændringer havde været nødvendigt at genoptage dets behandling i deputeretkammeret. Denne behandling havde ikke kunnet afsluttes på grund af deputeretkammerets opløsning. Denne situation forblev uændret langt ind i 1979, og Kommissionen fremsatte derfor den 6. december samme år en begrundet udtalelse, hvori den fastslog, at Den italienske Republik havde undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktaten og opfordrede den til inden to måneder at efterkomme udtalelsen.

6 Da denne opfordring ikke blev fulgt, anlagde Kommissionen den 2. juni 1980 sag med påstand om, at det statueredes, at traktaten var overtrådt. Den italienske Republik har i svarskriftet anført, at forsinkelsen med gennemførelsen skyldtes opløsningen af deputeretkammeret, der havde medført bortfald af samtlige lovforslag under behandling — hvilket havde nødvendiggjort et nyt lovforslag, som blev forelagt senatet den 9. december 1979 — men nogen frifindelsespåstand har den ikke nedlagt.

7 De omstændigheder, hvortil der er henvist, kan ikke bringe det påståede traktatbrud ud af verden. Ifølge Domstolens faste praksis kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister i henhold til fællesskabsdirektiver ikke overholdtes.

8 Det må derfor fastslås, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de nødvendige bestemmelser til efterkommelse af Rådets direktiv 77/62 af 21. decmeber 1976 har undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten.

Sagens omkostninger

9 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagens omkostninger. Sagsøgte har tabt sagen og tilpligtes derfor at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Den italienske Republik har ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de nødvendige bestemmelser til efterkommelse af Rådets direktiv 77/62 af 21. december 1976 om samordning af fremgangsmåderne ved offentlige indkøb (EFT L 13, 1977, s. 1) undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten.**

2. **Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.**

Mertens de Wilmars Pescatore Koopmans O'Keeffe

Bosco Touffait Due Everling Chloros

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. februar 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident