ARREST VAN HET HOF
VAN 17 FEBRUARI 1981 [1]

Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Italiaanse Republiek

„Niet-uitvoering van een richtlijn/overheidsopdrachten voor leveringen"

Zaak 133/80

Samenvatting

Lid-Staten — Verplichtingen — Uitvoering van richtlijnen — Verzuimrechtvaardiging — Ontoelaatbaarheid
(EEG-Verdrag, artikel 169)

Een Lid-Staat kan zich niet beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van zijn interne rechtsorde om de niet-nakoming van uit communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen te rechtvaardigen.

In zaak 133/80,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, te dezen vertegenwoordigd door A. Prozillo, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

ITALIAANSE REPUBLIEK, te dezen vertegenwoordigd door A. Squillante, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen, verdragen en wetgeving, als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg, ter Italiaanse ambassade,

verweerster,

1 — Procestaal: Italiaans.

betreffende een verzoek tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek de ingevolge het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige bepalingen vast te stellen voor het volgen van richtlijn nr. 77/62/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen (PB L 13 van 1977, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, P. Pescatore en T. Koopmans, kamerpresidenten, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling, A. Chloros, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
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. 77/62/EEG van de Raad van 21 december 1976 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen (PB L 13 van 1977, blz. 1) is bedoeld ter aanvulling van het in de artikelen 30 en volgende EEG-Verdrag vervatte verbod van beperkingen van het vrije verkeer van goederen, door invoering van gelijke deelnemingsvoorwaarden voor overheidsopdrachten voor leveringen, opdat een doorzichtigheid ontstaat die een beter toezicht op de naleving van het betrokken verbod mogelijk maakt (eerste en tweede overweging). Daartoe

behelst de richtlijn onder meer gemeenschappelijke regels betreffende technische specificaties met een discriminerende werking (artikelen 7 en 8), de bekendmaking van overheidsopdrachten (artikelen 9 tot en met 16) en de deelneming aan deze opdrachten (artikelen 17 tot en met 24); de richtlijn geeft ook criteria voor de gunning van opdrachten (artikel 25).

Van het toepassingsgebied van de richtlijn zijn uitgesloten leveringsopdrachten beneden 200 000 ERE (artikel 5, lid 1, sub a), opdrachten van lichamen die vervoerdiensten beheren (artikel 2, lid 2, sub a), van de bedrijven voor de produktie, het vervoer en de distributie van water en energie (artikel 2, lid 2, sub b) en van de diensten die werkzaam zijn op het gebied van de telecommunicatie (artikel 2, lid 2, sub b), alsmede overheidsopdrachten waarvoor andere procedureregels gelden en die worden geplaatst krachtens bepaalde internationale overeenkomsten (artikel 3).

Van deze richtlijn werd Italië op 23 december 1976 in kennis gesteld. Volgens artikel 30 ervan had zij binnen 18 maanden na kennisgeving, dat wil zeggen op 23 juni 1978, moeten worden uitgevoerd. Bij brief van 27 oktober 1978 herinnerde de Commissie de Italiaanse regering eraan, dat de termijn voor het overnemen van de richtlijn in de nationale wetgeving was verstreken. Bij telexbericht van 21 november 1978 antwoordde de Italiaanse regering dat de betrokken wet was goedgekeurd en zich in het stadium van publikatie in de Gazetta Ufficiale bevond. Bij brief van 21 december 1978 gaf zij echter te kennen, dat het wetsontwerp alleen door het Huis van afgevaardigden was goedgekeurd en nog bij de senaat in behandeling was.

De Commissie was van oordeel dat zij geen enkele garantie had gekregen voor de spoedige toepassing van de richtlijn, waarop zij bij brief van 13 maart 1979 de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag inleidde. Op 9 april 1979 antwoordde de Italiaanse regering dat het betrokken wetsontwerp, dat ter „tweede lezing" aan het Huis van afgevaardigden had moeten worden voorgelegd, was gestrand op de ontbinding van het parlement. Op 7 december 1979 zond de Commissie de Italiaanse regering een met redenen omkleed advies als bedoeld in artikel 169 EEG-Verdrag, dat zij had opgesteld op 6 december 1979 en waarin zij vaststelde dat „de Italiaanse Republiek de ingevolge het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet de nodige nationale bepalingen vast te stellen voor het volgen van richtlijn nr. 77/62/EEG van de Raad van 21 december 1976 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen". In dit advies werd de Italiaanse Republiek een termijn van twee maanden voorgeschreven om de nodige bepalingen vast te stellen.

Op 8 februari 1980 liet de Italiaanse regering de Commissie weten dat een wetsontwerp was ingediend bij de Senaat (Senaatstuk nr. 651).

Bij verzoekschrift, ingeschreven ter griffie van het Hof op 2 juni 1980, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

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

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de ingevolge het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige bepalingen vast te stellen voor het volgen van richtlijn nr. 77/62/EEG;

— de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.

Verweerster heeft geen conclusies ingediend.

III — Middelen en argumenten van partijen

1. Verzoekschrift

De Commissie betoogt dat volgens artikel 189 EEG-Verdrag een richtlijn voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat, waarbij echter aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen. Het dwingende karakter van een richtlijn brengt mee dat de Lid-Staten gehouden zijn de voorgeschreven termijnen in acht te nemen. Dit blijkt met name uit de arresten van 26 februari 1976 (zaak 52/75, Commissie t. Italië, Jurispr. 1976, blz. 277) en 22 september 1976 (zaak 10/76, Commissie t. Italië, ibid., blz. 1359). Uit de rechtspraak van het Hof, met name de arresten van 11 april 1978 (zaak 100/77, Commissie t. Italië, Jurispr. 1978, blz. 879) en 22 februari 1979 (zaak 163/78, Commissie t. Italië, Jurispr. 1979, blz. 771) blijkt voorts dat een Lid-Staat „ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van verplichtingen en termijnen die in richtlijnen van de Gemeenschap besloten liggen, zich niet ten exceptieve op nationaalrechtelijke bepalingen, praktijken of situaties kan beroepen".

2. Verweerschrift

De Italiaanse regering wijst allereest op de feiten en omstandigheden die de goedkeuring zouden hebben verhinderd van de wet ter omzetting van de betrokken richtlijn in nationaal recht. Het feit dat het gestelde doel niet werd bereikt moet volgens haar worden toegeschreven aan een buitengewone gebeurtenis van constitutionele aard, die op grond van de fundamentele eisen van het democratische stelsel de wetgevende functie van het parlement tijdelijk zou hebben verlamd.

Zij wijst erop dat een nieuw wetsontwerp reeds is voorgelegd aan de commissie financiën en begroting van de Senaat en dat zij bereid is zich aan de onderhavige communautaire richtlijn aan te passen.

3. Repliek

De Commissie heeft afgezien van repliek.

IV — Mondelinge behandeling

De Commissie, te dezen vertegenwoordigd door A. Prozillo, lid van haar juridische dienst, en de regering van de Italiaanse Republiek, te dezen vertegenwoordigd door I. Braguglia, avvocato dello Stato, zijn ter terechtzitting van 13 januari 1981 in hun pleidooien gehoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 28 januari 1981 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij op 2 juni 1980 ter griffie van het Hof ingekomen verzoekschrift heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld om te doen vaststellen dat de Italiaanse Republiek de ingevolge het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn nr. 77/62 van de Raad van 21 december 1976 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen (PB L 13 van 1977, blz. 1).

2 Richtlijn nr. 77/62 van de Raad bevat een reeks bepalingen die op het gebied van overheidsopdrachten voor leveringen de handhaving moeten verzekeren van het in de artikelen 30 tot 37 EEG-Verdrag vervatte verbod van beperkingen van het vrije verkeer van goederen. De bepalingen van de richtlijn hebben ten doel de nationale procedures inzake overheidsopdrachten voor leveringen te coördineren, in het bijzonder door invoering van gelijke deelnemingsvoorwaarden voor deze opdrachten in alle Lid-Staten, en een doorzichtigheid te verzekeren teneinde een beter toezicht op de naleving van het in voornoemde artikelen 30 tot 37 vervatte verbod mogelijk te maken.

3 Volgens artikel 30 van de richtlijn waren de Lid-Staten gehouden, binnen een termijn van 18 maanden na de kennisgeving van de richtlijn de nodige maatregelen te treffen om eraan te voldoen en de Commissie daarvan onverwijld in kennis te stellen. Volgens artikel 31 moesten en moeten zij bovendien de Commissie in kennis stellen van de tekst van de belangrijkste nationale bepalingen van wettelijke en bestuursrechtelijke aard die zij op het betrokken gebied vaststellen.

4 Nadat de termijn van artikel 30 op 23 juni 1978 was verstreken zonder dat de Italiaanse Republiek de nodige maatregelen had getroffen, herinnerde de Commissie haar een eerste keer aan haar verplichting bij brief van 27 oktober 1978. Zij drong daar nogmaals op aan tijdens een vergadering van het Raadgevend Comité inzake overheidsopdrachten op 9 en10 november 1978.

5 Toen de Commissie vaststelde dat deze aanmaningen niet tot het treffen van de noodzakelijke maatregelen leidden, verzocht zij op 13 maart 1979 de regering van de Italiaanse Republiek overeenkomstig de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag, binnen twintig dagen opmerkingen te maken hetgeen genoemde regering bij telexbericht van 9 april 1979 deed. Daarin werd uiteengezet dat het wetsontwerp tot overneming van de richtlijn in de Italiaanse rechtsorde een eerste keer, op 27 september 1978, was goedgekeurd door de Kamer van afgevaardigden en vervolgens, op 13 december 1978, door de Senaat. Bepaalde wijzigingen hadden echter tot terugzending aan de Kamer van afgevaardigden genoopt. Vanwege de ontbinding van het parlement had de parlementaire behandeling niet kunnen worden afgerond. Toen de situatie gedurende het gehele jaar 1979 ongewijzigd bleef, bracht de Commissie op 6 december 1979 een met redenen omkleed advies uit, waarin zij vaststelde dat de Italiaanse Republiek de ingevolge het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen en deze verzocht dit advies binnen een termijn van twee maanden op te volgen.

6 Daar aan dit verzoek geen gevolg is gegeven, heeft de Commissie op 2 juni 1980 beroep ingesteld om het verzuim te doen vaststellen. De Italiaanse Republiek betoogt in haar verweerschrift dat de vertraging het gevolg was van de ontbinding van het parlement, waardoor alle aanhangige wetsontwerpen waren vervallen en een nieuw wetsontwerp noodzakelijk was geworden dat op 9 december 1979 bij de Senaat is ingediend. Zij heeft evenwel niet geconcludeerd tot afwijzing van het beroep.

7 Bovengenoemde omstandigheden kunnen het gestelde verzuim niet ongedaan maken. Het is vaste rechtspraak dat een Lid-Staat zich niet ten exceptieve kan beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van zijn interne rechtsorde om de niet-nakoming van uit communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen te rechtvaardigen.

8 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek een ingevolge het Verdrag op haar rustende verplichting niet is nagekomen, door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige bepalingen vast te stellen voor het volgen van richtlijn nr. 77/62 van de Raad van 21 december 1976.

Kosten

9 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verweerster in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verklaart:

1. **Door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige bepalingen vast te stellen voor het volgen van richtlijn nr. 77/62/EEG van de Raad van 21 december 1976 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen (PB L 13 van 1977, blz. 1), is de Italiaanse Republiek een ingevolge het Verdrag op haar rustende verplichting niet nagekomen.**

2. **Verweerster wordt verwezen in de kosten van de procedure.**

Mertens de Wilmars Pescatore Koopmans O'Keeffe

Bosco Touffait Due Everling Chloros

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 februari 1981.

De griffier

A. Van Houtte

De president

J. Mertens de Wilmars