4. Een Lid-Staat kan zich niet ten exceptieve beroepen op nationale bepalingen, praktijken of situaties om de niet-nakoming van uit gemeenschapsrichtlijnen voortvloeiende verplichtingen of termijnen te rechtvaardigen.

In zaak 91/79

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, te deze vertegenwoordigd door A. Prozzillo en A. Haagsma als gemachtigden, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

ITALIAANSE REPUBLIEK, te deze vertegenwoordigd door A. Squillante als gemachtigde, bijgestaan door F. Favara, avvocato dello Stato, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade,

verweerster,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in te voeren voor het volgen van richtlijn nr. 73/404/EEG van de Raad van 22 november 1973 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der Lid-Staten inzake detergentia (PB L 347 van 1973, blz. 51), een krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichting niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. O'Keeffe en A. Touffait, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans en O. Due, rechters,

advocaat-generaal: H. Mayras
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. 73/404/EEG past zowel in het „Algemeen programma voor de opheffing van de technische belemmeringen van het handelsverkeer die het gevolg zijn van verschillen tussen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten", vastgesteld door de Raad op 28 mei 1969 (PB C 76 van 1969, blz. 1), als in het „Aktieprogramma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu" (PB C 112 van 1973, blz. 1). Zij heeft ten doel de verschillen op te heffen in de regelingen inzake de biologische afbreekbaarheid van detergentia en voorts om het gebruik van niet biologisch afbreekbare detergentia te beperken, teneinde de verontreiniging van het milieu in het algemeen en de waterverontreiniging in het bijzonder drastisch te verminderen.

De bepalingen van de richtlijn gaan in de richting van een algehele harmonisatie, dat wil zeggen dat de Lid-Staten niet alleen moeten zorgen voor vrije toegang tot de gemeenschappelijke markt van detergentia die voldoen aan de bepalingen van de richtlijn, doch ook het op de markt brengen van detergentia die daaraan niet voldoen, moeten verbieden.

Artikel 2 van de richtlijn bepaalt dat de gemiddelde graad van biologische afbreekbaarheid van oppervlakte-actieve stoffen tenminse 90 % moet bedragen en dat zij geen schade mogen berokkenen aan de gezondheid van mens of dier. Volgens artikel 4 wordt het al dan niet in overeenstemming zijn met de vereisten van artikel 2 geconstateerd op grond van in andere richtlijnen van de Raad omschreven controlemethoden.

Artikel 5 verplicht de Lid-Staat, het op de markt brengen van detergentia en het gebruik daarvan op zijn grondgebied te verbieden, wanneer hij constateert dat zij niet overeenkomen met de vereisten van artikel 2. Dit artikel voorziet voorts een procedure van mededeling aan en raadpleging van de Lid-Staten en de Commissie in dergelijke gevallen. Artikel 7 bepaalt dat de verpakkingen van de detergentia de benaming van het produkt moeten vermelden, alsmede de naam of handelsnaam en het adres of het gedeponeerde merk van degene die voor het op de markt brengen verantwoordelijk is.

Ingevolge artikel 8 beschikken de Lid-Staten over een termijn van 18 maanden volgende op de kennisgeving van de richtlijn, om deze op te volgen en de Commissie daaromtrent mededeling te doen. Daar de richtlijn op 27 november 1973 ter kennis van de Lid-Staten is gebracht, verstreek die termijn dus op 27 mei 1975.

Aangezien Italië zich niet binnen de voorgeschreven termijn naar de bepalin-

gen van de richtlijn had gevoegd, stelde de Commissie het bij brief van 23 december 1976 in de gelegenheid opmerkingen te maken, zoals voorzien in artikel 169 EEG-Verdrag.

Blijkens het antwoord van de Permanente vertegenwoordiging van Italië, bij de Commissie ingekomen per telex van 17 februari 1977, had de Italiaanse minister van Volksgezondheid een wetsontwerp opgesteld met het oog op het ten uitvoer leggen van de richtlijn, dat aan de ministerraad zou worden voorgelegd. Afschrift van het wetsontwerp werd de Commissie op 28 maart 1977 toegezonden.

Aangezien de Commissie geen enkel bericht ontving waaruit zou blijken dat de voorgeschreven maatregelen inderdaad waren genomen, zond zij op 23 december 1977 een met redenen omkleed advies aan de Italiaanse regering. Vervolgens verlengde de Commissie de aan Italië gestelde termijn voor het volgen van het met redenen omklede advies, waarbij zij er rekening mee hield dat de wetgevingsarbeid in verband met een regeringscrisis was opgeschort. Bij telex van 25 februari 1978 deelde de Permanente vertegenwoordiging van Italië de Commissie mee, dat het wetsontwerp bij de Senaat was ingediend. Daarna hoorde de Commissie niets meer.

Het onderhavige beroep is op 22 mei 1979 ingesteld en op 14 juni daaropvolgende ten Hove ingeschreven.

De Italiaanse Republiek heeft afgezien 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:

— vast te stellen dat de Italiaanse Republiek een krachtens het Verdrag op haar rustende verplichting niet is nagekomen door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om zich te richten naar de bepalingen van richtlijn nr. 73/404/EEG van de Raad van 22 november 1973 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake detergentia;

— de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.

De *Italiaanse Republiek* concludeert dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat het door de Commissie ingestelde beroep onvolledig is, en het niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, wegens omstandigheden die niet voortvloeien uit een gebrek aan voortvarendheid, alleen te laat is met de aanpassing van haar wetgeving aan richtlijn nr. 73/404/EEG;

— de kosten van de procedure te compenseren.

III — Middelen en argumenten van partijen

De *Commissie* betoogt in haar verzoekschrift dat het dwingende karakter van de richtlijn met betrekking tot het te bereiken resultaat voor de Lid-Staten de verplichting meebrengt zich aan de gestelde termijnen te houden. Dit blijkt uit de rechtspraak van het Hof (zie arrest in zaak 10/76, Commissie t. Italiaanse Republiek, Jurispr. 1977, blz. 1359).

Uit de rechtspraak (arrest in zaak 100/77, Commissie t. Italiaanse Republiek, Jurispr. 1978, blz. 879) blijkt voorts duidelijk dat een Lid-Staat zich — ter rechtvaardiging van de niet nakoming van verplichtingen en termijnen welke in communautaire richtlijnen besloten liggen — niet ten exceptieve mag beroepen op moeilijkheden van interne aard dan wel op — eventueel ook constitutionele — bepalingen van nationaal recht.

In haar verweerschrift merkt de *Italiaanse regering* in de eerste plaats op, dat de richtlijn past in het samenstel van nationale bepalingen waardoor de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn goeddeels reeds wordt gewaarborgd. Zo schrijft de Italiaanse wet nr. 125 van 3 maart 1971 bijvoorbeeld een biologische afbreekbaarheid van tenminste 80 % voor, alsmede de vermelding op de verpakking en de etiketten van ongeveer dezelfde gegevens als die zijn voorgeschreven in artikel 7 van de richtlijn, terwijl zij voorts de organen aanwijst die belast zijn met toezicht op de produktie en de handel in detergentia.

De Italiaanse regering wijst erop dat zij niet de bedoeling heeft de geldigheid van de richtlijn te betwisten met het argument dat de bestrijding van de milieuvervuiling niet behoort tot de gebieden die het Verdrag aan de Gemeenschap voorbehoudt. Zij is niettemin van mening dat deze materie slechts „marginaal" tot de gemeenschapsbevoegdheden behoort, en dat hier in wezen sprake is van een verdrag in de vorm van een richtlijn.

Het is de Italiaanse regering welbekend dat de rechtspraak van het Hof „vertraging" en „weigering" op één lijn stelt en beide laat opgaan in het algemene begrip „niet-nakoming", doch zij meent dat het juister ware te werken met het begrip „substantieel conflict" (conflitto sostanziale) en aan te nemen dat een dergelijk conflict zich alleen voordoet bij een uitdrukkelijke of stilzwijgende weigering.

Zij vraagt het Hof te onderzoeken of bij de beslechting van het onderhavige geschil automatisch een objectief aansprakelijkheidscriterium moet worden gehanteerd, of daarentegen de concrete omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen die ten grondslag liggen aan deze „vertraging", namelijk het ongelukkige verloop van de korte, zevende wetgevende periode van het Italiaanse parlement en vooral het voortijdige einde daarvan.

De Italiaanse regering hoopt dat het wetsontwerp, dat aan het nieuwe parlement zal worden voorgelegd, ten spoedigste wordt aangenomen, zodat een beslissing in de procedure niet meer nodig zal zijn.

De *Commissie* betoogt bij repliek dat de bepalingen van de richtlijn rechtstreeks van invloed zijn op de totstandbrenging en de goede werking van de gemeenschappelijke markt. Zonder dat behoeft te worden ingegaan op de vraag of een richtlijn die enkel betrekking heeft op het milieubeleid, op artikel 100 kan worden gebaseerd, moet worden geconstateerd dat de onderhavige richtlijn in ieder geval niet slechts „marginaal tot de bevoegdheden der Gemeenschappen behoort".

De verplichte kennisgeving, die ten doel heeft de Commissie in staat te stellen na te gaan of de wettelijke regelingen der Lid-Staten in overeenstemming zijn met de richtlijn, geldt evenzeer voor regelingen die zijn getroffen na de vaststelling van de richtlijn, als voor regelingen die op dat tijdstip reeds bestonden. Het verzoekschrift van de Commissie betreft niet het feit dat bepaalde voorschriften van de Italiaanse wetgeving niet in overeenstem-

ming zijn met de bepalingen van de richtlijn, doch dat de in artikel 8 van de richtlijn neergelegde verplichting om zich daaraan aan te passen en de genomen maatregelen ter kennis van de Commissie te brengen, niet zijn nagekomen, hetgeen door de Italiaanse regering wordt erkend.

Met betrekking tot de vraag of een objectief criterium moet worden toegepast om vast te stellen of een Lid-Staat zijn verplichtingen niet nakomt, of dat daarbij moet worden gelet op de feitelijke omstandigheden die de oorzaak zijn van de nalatigheid, is de Commissie van mening dat alleen een objectief criterium mag worden gehanteerd. De in artikel 8 van de richtlijn neergelegde verplichting is duidelijk en objectief. Bijzondere interne omstandigheden in een Lid-Staat kunnen niet van invloed zijn op de aard van deze verplichting en dus niet beslissend zijn voor de vraag of er al dan niet sprake is van niet-nakoming. Dit sluit echter niet uit dat de Commissie rekening kan houden met dergelijke omstandigheden, wanneer zij moet beslissen of zij de procedure van artikel 169 zal inleiden of voortzetten.

In casu heeft de Commissie op 23 december 1977 Italië een met redenen omkleed advies doen toekomen. Het verzoekschrift waarmee het onderhavige beroep is ingeleid, is eerst in juni 1979 bij het Hof ingediend, terwijl de maatregelen echter reeds op 27 mei 1975 hadden moeten zijn genomen.

De Commissie beklemtoont dat de Lid-Staten bij de vaststelling van een richtlijn rekening moeten houden met de problemen die bij de omzetting ervan in nationaal recht kunnen rijzen, en niet moeten instemmen met een termijn die zij zeker niet kunnen aanhouden. Zij wijst er in dit verband op, dat op artikel 100 gebaseerde richtlijnen met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld.

De Commissie, te dezen vertegenwoordigd door A. Prozzillo als gemachtigde, en de Italiaanse regering, te dezen vertegenwoordigd door F. Favara, avvocato dello Stato, zijn ter terechtzitting van 8 januari 1980 in hun pleidooien gehoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 5 februari 1980 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij op 14 juni 1979 ten Hove ingeschreven verzoekschrift heeft de Commissie krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in te voeren voor het volgen van richtlijn nr. 73/404/EEG van de Raad van 22 november 1973 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake detergentia (PB L 347 van 1973, blz. 51), een krachtens het Verdrag op haar rustende verplichting niet is nagekomen.

2 Ingevolge artikel 8 van die richtlijn moesten de Lid-Staten binnen een termijn van 18 maanden volgende op de kennisgeving ervan, de nodige maatregelen treffen om er gevolg aan te geven; deze termijn was op 27 mei 1975 verstreken.

3 De Italiaanse regering voert ter verdediging aan, dat de Italiaanse wetgeving bepalingen bevat waardoor de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn al goeddeels wordt gewaarborgd.

4 Voorts is zij van mening dat de in de richtlijn geregelde materie slechts „marginaal" behoort tot de gemeenschapsbevoegdheden en dat hier in wezen sprake is van een bedrag in de vorm van een richtlijn.

5 Zij zet uiteen dat de vertraging bij de toepassing van bedoelde richtlijn een gevolg is van het feit dat haar pogingen om aan de uit genoemde richtlijn voortvloeiende verplichtingen te voldoen, hebben gefaald door het ongelukkige verloop van de korte zevende wetgevingsperiode van het Italiaanse parlement, en vooral het voortijdige einde daarvan.

6 Ook al worden de doelstellingen van de richtlijn door de Italiaanse bepalingen goeddeels gewaarborgd, dit neemt niet weg dat de Italiaanse Republiek daaraan niet in alle opzichten heeft voldaan, hetgeen zij trouwens niet betwist, en dat zij de Commissie niet in kennis heeft gesteld van de genomen maatregelen. Dienaangaande moet erop worden gewezen dat de Lid-Staten hebben zorg te dragen voor een volledige en nauwkeurige toepassing van de bepalingen van iedere richtlijn.

7 Met betrekking tot de stelling van de Italiaanse regering dat de richtlijn in wezen een verdrag in deze bijzondere vorm was, kan worden volstaan met te verwijzen naar hetgeen het Hof reeds heeft overwogen in zijn arrest van 18 februari 1970 (zaak 38/69, Commissie t. Italië, Jurispr. 1970, blz. 47, r. o. 11), namelijk dat een handeling welke zowel op grond van haar doel als wegens het institutionele kader binnen hetwelk zij wordt verricht, de kenmerken van een gemeenschapsrechtelijk „besluit" draagt, niet als „internationale overeenkomst" kan worden gekwalificeerd. Dit geldt ook voor een richtlijn van de Raad.

8 Ten aanzien van de opmerkingen van de Italiaanse regering betreffende de bevoegdheid van de Gemeenschap terzake, moet worden opgemerkt dat de richtlijn niet enkel is vastgesteld in het kader van het Actieprogramma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu. Zij past ook in het Algemeen programma voor de opheffing van de technische belemmeringen van het handelsverkeer die het gevolg zijn van verschillen tussen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten, door de Raad vastgesteld op 28 mei 1969. In die zin is zij terecht gebaseerd op artikel 100. Bovendien is het geenszins uitgesloten, dat de bepalingen inzake het milieu in het kader van artikel 100 EEG-Verdrag kunnen worden ingepast. Bepalingen die door gezondheids- en milieu-overwegingen worden ingegeven, kunnen zeer wel een belasting vormen voor de ondernemingen waarop zij van toepassing zijn, en bij gebreke van harmonisatie van de nationale bepalingen terzake zou de mededinging daardoor ernstig kunnen worden vervalst.

9 Tenslotte zij erop gewezen dat een Lid-Staat zich niet ten exceptieve kan beroepen op nationale bepalingen, praktijken of situaties om de niet-nakoming van uit gemeenschapsrichtlijnen voortvloeiende verplichtingen of termijnen te rechtvaardigen.

10 Mitsdien moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen vast te stellen voor het volgen van richtlijn nr. 73/404/EEG van de Raad van 22 november 1973, een krachtens het Verdrag op haar rustende verplichting niet is nagekomen.

Kosten

11 Volgens artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen.

12 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 gestelde termijn de nodige bepalingen vast te stellen voor het volgen van richtlijn nr. 73/404/EEG van de Raad van 22 november 1973 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der Lid-Staten inzake detergentia (PB L 347 van 1973, blz. 51), is de Italiaanse Republiek een krachtens het Verdrag op haar rustende verplichting niet nagekomen.

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

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 maart 1980.

De griffier
A. Van Houtte

De president
H. Kutscher