I henhold til Traktatens artikel 5 skal medlemsstaterne således træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af fællesskabsretten, ligesom medlemsstaterne skal lette Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver. Medlemsstaterne er herved forpligtet til at samarbejde loyalt med Kommissionen med henblik på at gøre det muligt for denne at drage omsorg for fællesskabsrettens gennemførelse, jf. Traktatens artikel 155.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-69/90 *

I — De relevante bestemmelser og forløbet af den administrative procedure

1. Artikel 1 i Rådets direktiv 87/53/EØF af 15. december 1986 om ændring af direktiv 83/643/EØF om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne (EFT L 24, s. 33) indeholder bestemmelse om en ændring af artikel 2, 4, 5, 6, 7 og 8 i direktiv 83/643 (EFT 1983 L 359, s. 8) og om en indsættelse i dette direktiv af en ny artikel 6a, en ny artikel 7a og en ny artikel 8a.

2. I henhold til artikel 2 i direktiv 87/53 skulle medlemsstaterne senest den 1. juli 1987 efterkomme direktivet og give Kommissionen meddelelse om indholdet af de til gennemførelse af det udstedte bestemmelser.

3. Da Den Italienske Republiks regering ikke havde givet Kommissionen nogen meddelelse om foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 87/53, iværksatte Kommissionen over for Den Italienske Republik ved skrivelse af 20. september 1988 proceduren i henhold til EØF-Traktatens artikel 169, hvorved Den Italienske Republik blev opfordret til inden to måneder at fremsætte sine bemærkninger vedrørende det angivelige traktatbrud.

4. Da skrivelsen ikke blev besvaret, fremsendte Kommissionen i medfør af Traktatens artikel 169, stk. 1, den 27. juni 1989 en begrundet udtalelse til Den Italienske Republiks regering, hvori Kommissionen gjorde gældende, at Den Italienske Republiks regering havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Traktaten, idet den ikke havde givet meddelelse om de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, hvorved den mente at have opfyldt sine forpligtelser efter direktiv 87/53, eller idet den ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktivet.

* Processprog: italiensk.

Kommissionen opfordrede i medfør af Traktatens artikel 169, stk. 2, Den Italienske Republik til inden to måneder at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen.

5. Der fremkom ikke nogen reaktion på den begrundede udtalelse fra de italienske myndigheders side.

II — Skriftlig forhandling og parternes påstande

1. Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. marts 1990, har Kommissionen i medfør af Traktatens artikel 169, stk. 2, anlagt sag ved Domstolen i anledning af Den Italienske Republiks angivelige tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til direktiv 87/53 og EØF-Traktaten.

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

3. *Kommissionen* har som sagsøger nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 87/53 af 15. december 1986 om ændring af direktiv 83/643 om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne og sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke har givet meddelelse om de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, hvorved den mener at have opfyldt sine forpligtelser efter direktivet, eller idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme dette.

— Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

4. *Den Italienske Republiks regering* har som sagsøgt nedlagt følgende påstande:

— Det tages til efterretning, at sagsøgte ikke bestrider, at artikel 7a i direktiv 83/643, der blev indsat ved direktiv 87/53, ikke er blevet gennemført, idet sagsøgte i øvrigt frifindes.

— Sagens omkostninger ophæves.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. a) Til støtte for sine påstande har *Kommissionen* gjort gældende, at et direktiv i henhold til Traktatens artikel 189, stk. 3, med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til. Endvidere skal medlemsstaterne ifølge Traktatens artikel 5, stk. 1, træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af Traktaten eller af retsakter fra Fællesskabets institutioner, ligesom medlemsstaterne skal lette Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver.

Kommissionen anfører på dette grundlag, at medlemsstaterne er forpligtet til inden for de fastsatte frister at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktiver, og at de ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i deres nationale retsordener til støtte for, at forpligtelser og frister i henhold til direktiver ikke overholdes.

b) I replikken har Kommissionen imødegået de af Den Italienske Republik i svarskriftet fremførte argumenter.

Kommissionen gør for det første gældende, at det er urigtigt, når Den Italienske Republik hævder, at direktiv 87/53 alene opstiller en forpligtelse for medlemsstaternes myndigheder til at optræde på en bestemt måde, således at direktivet hverken kræver en indførelse af eller en meddelelse om nationale gennemførelsesforanstaltninger. Direktivet opstiller præcise forpligtelser, der ikke er indeholdt i direktiv 83/643. Et eksempel herpå er bestemmelserne i artikel 5, stk. 1, litra b) og c), i direktiv 83/643, ændret ved direktiv 87/53, der ikke kan fortolkes således, at de blot opstiller en forpligtelse for de nationale myndigheder til at optræde på en bestemt måde.

Kommissionen gør på dette grundlag og under henvisning til Domstolens faste praksis (jf. dom af 2.12.1986, sag 239/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3645, præmis 7) gældende, at Den Italienske Republik for at opfylde kravene om klarhed og retlig vished har været forpligtet til af hensyn til transportvirksomheder etableret i andre medlemsstater at omsætte bestemmelserne i direktiv 87/53 til bindende nationalretlige bestemmelser. Denne forpligtelse til at indføre gennemførelsesbestemmelser i national ret gælder også direktivbestemmelser, hvorved myndighederne tillægges nogen beføjelser, idet det fremgår af Domstolens faste praksis (jf. dom af 6.5.1980, sag 102/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1473, præmis 11), at en ordning, der blot følger af en administrativ praksis, som i sagens natur kan ændres, og hvis indhold ikke i tilstrækkeligt omfang er genstand for en offentliggørelse, ikke kan anses som udtryk for en retsgyldig opfyldelse af den forpligtelse, der påhviler medlemsstaterne i henhold til Traktatens artikel 189, stk. 3.

Det fremgår af Domstolens praksis (jf. dom af 23.5.1985, sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1661, præmis 23), at et direktiv ikke nødvendigvis kræver en gennemførelse af en bestemt lovgivning i enhver medlemsstat, for så vidt almindelige forfatnings- eller forvaltningsretlige principper måtte opstille tilstrækkelige garantier for, at de nationale myndigheder fuldt ud efterlever direktivet, og — såfremt direktivet tilsigter at skabe rettigheder for private — forudsat, at de pågældende sættes i stand til fuldt ud at få kendskab til deres rettigheder, men disse forudsætninger er ikke opfyldt her. Direktiv 87/53, der indeholder præcise bestemmelser med hensyn til forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport, tilsigter at skabe rettigheder for transportvirksomheder i andre medlemsstater, og disse virksomheder er i almindelighed ikke bekendt med gældende praksis i de forskellige medlemsstater.

Endelig gælder det efter Domstolens praksis (dom af 6.5.1980, Kommissionen mod Belgien, jf. ovenfor, præmis 12), at den eventuelle umiddelbare anvendelighed af bestemmelser i et direktiv kun repræsenterer en minimumsgaranti, som udspringer af den bindende karakter af medlemsstaternes forplig-

telse i henhold til Traktatens artikel 189, stk. 3, og ikke kan begrunde, at en medlemsstat undlader rettidigt at indføre de gennemførelsesforanstaltninger, som er tilstrækkelige til at tilgodese målsætningen med det pågældende direktiv.

Hvad herefter angår det af Den Italienske Republik anførte, hvorefter den angivelige manglende behørige gennemførelse af artikel 5, stk. 1, litra a), andet led, i direktiv 83/643, ændret ved direktiv 87/53 allerede har været genstand for en påstand nedlagt af Kommissionen i sag 340/87 (dom af 30.5.1989, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1483), således at spørgsmålet ikke på ny kan rejses under nærværende sag, har Kommissionen anført, at denne bestemmelse ikke er omfattet af genstanden for sagen, idet den ikke er blevet ændret i forhold til den oprindelige affattelse af direktiv 83/643. Dommen af 30. maj 1989 i sag 340/87, Kommissionen mod Italien, angår dog som endelig retsafgørelse ikke artikel 5, stk. 1, litra b) og c), som affattet ved direktiv 87/53, der opstiller nye forpligtelser for medlemsstaterne og har et andet indhold end artikel 5, stk. 1, litra a).

2. *Den Italienske Republiks regering* har ikke bestridt, at en række bestemmelser i direktiv 87/53 opstiller forpligtelser for medlemsstaterne, men gør til støtte for sine påstande i første række gældende, at de bestemmelser i direktivet, som indsætter to yderligere stykker i artikel 2 i direktiv 83/643, som udvider direktivets artikel 5, stk. 1, jf. litra b) og c), som ændrer direktivets artikel 4, 6, 7 og 8, og som indsætter en ny artikel 6a og en artikel 8a i dette, tager sigte på en bestemt optræden fra de nationale myndigheders side, som disse er forpligtet til at iagttage med henblik på yderligere at forenkle den fysiske kontrol og de administrative formaliteter i forbindelse med samhandelen mellem medlemsstaterne. Da italiensk ret ikke indeholder bestemmelser, som er til hinder for, at de nationale myndigheder optræder på den ved de nævnte bestemmelser i direktiv 87/53 foreskrevne måde, består der hverken nogen forpligtelse for Den Italienske Republik til at udstede eller til at give Kommissionen meddelelse om nationalretlige bestemmelser med henblik på en efterkommelse af direktivets krav, hvorfor den af Kommissionen anlagte sag savner grundlag, for så vidt angår de pågældende bestemmelser. Der er i det foreliggende tilfælde tale om krav, som opstiller en forpligtelse til at optræde på en bestemt måde, og det er derfor kun relevant at undersøge, hvorvidt de nationale myndigheder rent faktisk optræder på den foreskrevne måde.

I duplikken har Den Italienske Republiks regering endvidere gjort gældende, at da de fleste af bestemmelserne i direktiv 87/53 alene opstiller en forpligtelse til at optræde på en bestemt måde, er det med urette, at Kommissionen til støtte for sine påstande har henvist til domme fra Domstolen, hvori der har været spørgsmål om bestemmelser i national ret, som der navnlig af hensyn til princippet om retlig vished bestod en forpligtelse til at gennemføre. Det savner herefter ligeledes grundlag af henvise til afgørelser, hvori der har været spørgsmål om ordninger, som blot fremgik af de nationale myndigheders administrative praksis. Den Italienske Republiks regering har endvidere ikke hævdet, at samtlige bestemmelser i direktivet er af ikke-bindende karakter, hvorfor det savner grundlag for Kommissionen at henvise til praksis af ikke-bindende karakter, der er omhandlet i direktivet. Den italienske regering har heller ikke rejst spørgsmål om de eventuelle umiddelbare retsvirkninger af direktivets bestemmelser, således at Kommissionens henvisning i re-

plikken til dommen af 6. maj 1980, Kommissionen mod Belgien, jf. ovenfor, savner relevans.

Den Italienske Republiks regering gør endvidere gældende, at det traktatbrud, som Den Italienske Republiks angiveligt manglende behørige gennemførelse af artikel 5, stk. 1, litra a), andet led, i direktiv 83/643, som ændret ved direktiv 87/53, skulle være udtryk for, allerede blev rejst af Kommissionen i sag 340/87 og fastslået i dommen af 30. maj 1989, Kommissionen mod Italien, jf. ovenfor. Det gælder herefter, dels at den nationale bestemmelse til gennemførelse af denne bestemmelse blev meddelt Kommissionen før vedtagelsen den 27. juni 1989 af den begrundede udtalelse i nærværende sag, dels at de vurderinger af retsspørgsmål, der er indeholdt i dommen af 30. maj 1989, Kommissionen mod Italien, jf. ovenfor, er udtryk for endelige retsafgørelser, således at Kommissionens påstand, for så vidt angår artikel 5, stk. 1, litra a), andet led, i direktiv 83/643, som ændret ved direktiv 87/53, nu ikke kan være omfattet af genstanden for nærværende sag.

Den Italienske Republiks regering har endelig ikke bestridt, at det for at gennemføre artikel 7a, der blev indsat i direktiv 83/643 ved direktiv 87/53, var nødvendigt at udstede nationale bestemmelser, og at sådanne ikke var blevet udstedt inden for den fastsatte frist.

F. A. Schockweiler
Refererende dommer