Ingevolge artikel 5 EEG-Verdrag zijn de Lid-Staten immers gehouden alle bijzondere of algemene maatregelen te treffen die zich ertoe lenen, de nakoming van de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, en de vervulling van de taak van de Gemeenschap te vergemakkelijken. Uit dien hoofde dienen de Lid-Staten loyaal met de Commissie samen te werken, ten einde haar in staat te stellen overeenkomstig artikel 155 van het Verdrag toe te zien op de toepassing van het gemeenschapsrecht.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-69/90 *

I — De toepasselijke bepalingen en de precontentieuze procedure

1. Bij artikel 1 van richtlijn 87/53/EEG van de Raad van 15 december 1986 tot wijziging van richtlijn 83/643/EEG ter vereenvoudiging van de fysieke controle en de administratieve formaliteiten bij het goederenverkeer tussen Lid-Staten (PB 1987, L 24, blz. 33) zijn de artikelen 2, 4, 5, 6, 7 en 8 van richtlijn 83/643 (PB 1983, L 359, blz. 8) gewijzigd en de nieuwe artikelen 6 bis, 7 bis en 8 bis toegevoegd.

2. Volgens artikel 2 van richtlijn 87/53 moesten de Lid-Staten uiterlijk op 1 juli 1987 aan die richtlijn voldoen en de Commissie de tekst meedelen van de bepalingen die zij voor de toepassing ervan hadden vastgesteld.

3. Daar de Italiaanse Republiek de Commissie geen omzettingsmaatregelen ter kennis had gebracht, leidde de Commissie de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag in en verzocht zij Italië bij brief van 20 september 1988 binnen twee maanden haar opmerkingen te maken over de niet-nakoming.

4. Toen zij op deze brief geen antwoord ontving, bracht de Commissie op 27 juni 1989 het in artikel 169, eerste alinea, van het Verdrag bedoelde met redenen omkleed advies uit, inhoudende dat de Italiaanse Republiek de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen mee te delen waarmee zij meende aan haar verplichtingen krachtens richtlijn 87/53 te hebben voldaan, of door niet de nodige maatregelen te treffen om eraan te voldoen.

* Procestaal: Italiaans.

De Commissie nodigde Italië krachtens artikel 169, tweede alinea, van het Verdrag uit, binnen twee maanden de nodige maatregelen te treffen om het advies op te volgen.

5. Hierop hebben de Italiaanse autoriteiten niet gereageerd.

II — Schriftelijke behandeling en conclusies van partijen

1. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 16 maart 1990, heeft de Commissie het Hof krachtens artikel 169, tweede alinea, van het Verdrag verzocht, vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de krachtens richtlijn 87/53 en het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

3. De *Commissie*, verzoekster, concludeert dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen mee te delen waarmee zij meent te hebben voldaan aan haar verplichtingen krachtens richtlijn 87/53 van de Raad van 15 december 1986 tot wijziging van richtlijn 83/643 ter vereenvoudiging van de fysieke controle en de administratieve formaliteiten bij het goederenvervoer tussen Lid-Staten, of door niet de nodige maatregelen vast te stellen om eraan te voldoen, de krachtens de richtlijn en het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.

4. De *Italiaanse Republiek*, verweerster, concludeert dat het den Hove behage:

— akte te nemen van het feit dat verweerster niet betwist dat zij geen uitvoering heeft gegeven aan (het bij richtlijn 87/53 ingevoegde) artikel 7 bis van richtlijn 83/643; het beroep van de Commissie voor het overige te verwerpen;

— de kosten te compenseren.

III — Middelen en argumenten van partijen

1. a) Tot staving van haar beroep herinnert de *Commissie* eraan, dat volgens artikel 189, derde alinea, van het Verdrag richtlijnen verbindend zijn ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd zijn. Voorts dienen de Lid-Staten ingevolge artikel 5, eerste alinea, van het Verdrag alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit het Verdrag of uit de handelingen van de gemeenschapsinstellingen voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, en dienen zij de vervulling van de taak van de instellingen te vergemakkelijken.

Uit een en ander volgt, dat de Lid-Staten gehouden zijn binnen de gestelde termijn de nodige maatregelen te treffen om zich naar de richtlijnen te voegen, en dat zij zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van in richtlijnen besloten verplichtingen en termijnen niet kunnen beroepen op nationale bepalingen, praktijken of situaties.

b) In repliek weerlegt de Commissie het door de Italiaanse Republiek gevoerde verweer.

Zij verwerpt om te beginnen de stelling van de Italiaanse Republiek, dat richtlijn 87/53 de Lid-Staten slechts gedragingen oplegt, en dat derhalve geen nationale omzettingsmaatregelen behoefden te worden vastgesteld en meegedeeld. Richtlijn 87/53, aldus de Commissie, legt nauwkeurige verplichtingen op, die niet in richtlijn 83/643 voorkomen. Zo kan artikel 5, lid 1, sub b en c, van richtlijn 83/643, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/53 niet aldus worden begrepen, dat het de nationale autoriteiten enkel maar tot bepaalde gedragingen verplicht.

Overeenkomstig de vaste rechtspraak (zie arrest van 2 december 1986, zaak 239/85, Commissie/België, Jurispr. 1986, blz. 3645, r. o. 7) had Italië derhalve aan de eisen van duidelijkheid en rechtszekerheid moeten voldoen door, in het belang van de in de andere Lid-Staten gevestigde vervoerders, de bepalingen van richtlijn 87/53 in dwingende bepalingen van intern recht om te zetten. Die verplichting tot omzetting in nationaal recht geldt ook voor de bepalingen van richtlijnen die de administratie een keuze laten. Volgens vaste rechtspraak van het Hof (zie arrest van 6 mei 1980, zaak 102/79, Commissie/België, Jurispr. 1980, blz. 1473, r. o. 11) kunnen immers loutere administratieve praktijken, die naar hun aard kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet worden beschouwd als een geldige uitvoering van de verplichting die krachtens artikel 189, derde alinea, van het Verdrag op de Lid-Staten rust.

Volgens de rechtspraak (zie arrest van 23 mei 1985, zaak 29/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1985, blz. 1661, r. o. 23) vereist een richtlijn weliswaar niet noodzakelijkerwijs in elke Lid-Staat een optreden van de wetgever, wanneer de algemene beginselen van constitutioneel of administratief recht de toepassing ervan door de nationale administratie daadwerkelijk ten volle verzekeren en de begunstigden, indien de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, in de gelegenheid zijn al hun rechten te kennen, doch in casu is dat niet het geval. Richtlijn 87/53 stelt namelijk precieze modaliteiten vast ter vereenvoudiging van de fysieke controle en de administratieve formaliteiten bij het goederenvervoer, en verleent rechten aan de vervoerders van andere Lid-Staten, die in de regel niet op de hoogte zijn van de praktijken in de verschillende Lid-Staten.

Nog steeds volgens de rechtspraak (arrest van 6 mei 1980, Commissie/België, reeds aangehaald, r. o. 12) vormt de eventuele rechtstreekse toepasselijkheid van de bepalingen van een richtlijn slechts een minimumwaarborg, die voortvloeit uit het dwingende karakter van de verplichting die inge-

volge artikel 189, derde alinea, krachtens de richtlijnen op de Lid-Staten rust; zij kan geen rechtvaardiging vormen voor het verzuim van een Lid-Staat om tijdig de aan het doel van de richtlijn beantwoordende uitvoeringsmaatregelen vast te stellen.

Met betrekking tot het argument van de Italiaanse Republiek, dat de Commissie de verkeerde uitvoering van artikel 5, lid 1, sub a, tweede streepje, van richtlijn 83/643, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/53 reeds tot onderwerp heeft gemaakt van zaak 340/87 (arrest van 30 mei 1989, Commissie/Italië, Jurispr. 1989, blz. 1483) en er in de onderhavige zaak dus op niet kan terugkomen, erkent de Commissie, dat die bepaling niet is gewijzigd ten opzichte van de oorspronkelijke tekst van richtlijn 83/643 en dus niet in geding is. Genoemd arrest van 30 mei 1989 heeft echter geen kracht van gewijsde ten aanzien van artikel 5, lid 1, sub b en c, dat de Lid-Staten nieuwe verplichtingen oplegt en dat inhoudelijk verschilt van artikel 5, lid 1, sub a.

2. De *Italiaanse regering* betwist niet, dat een aantal bepalingen van richtlijn 87/53 de Lid-Staten verplichtingen opleggen. Om te beginnen voert zij echter aan, dat de bepalingen van die richtlijn, waarbij aan artikel 2 van richtlijn 83/643 twee alinea's en aan artikel 5, lid 1, een punt b en een punt c zijn toegevoegd, de artikelen 4, 6, 7 en 8 van die richtlijn zijn vervangen en de artikelen 6 bis en 8 bis zijn ingevoegd, de nationale autoriteiten materiële gedragingen opleggen ter vereenvoudiging van de fysieke controle en de administratieve formaliteiten in het verkeer tussen de Lid-Staten. Aangezien geen enkele bepaling van Italiaans recht de nationale autoriteiten belette zich in overeenstemming met die artikelen te gedragen, behoefde Italië geen nationale omzettingsbepalingen vast te stellen en aan de Commissie mee te delen, en is wat die artikelen betreft, het beroep van de Commissie ongegrond. Waar het immers om voorschriften gaat die materiële gedragingen opleggen, behoeft alleen te worden nagegaan, of de nationale autoriteiten zich daadwerkelijk in overeenstemming met die artikelen gedragen.

In dupliek voegt de Italiaanse regering daaraan toe, dat nu de meeste bepalingen van richtlijn 87/53 slechts materiële gedragingen voorschrijven, de Commissie zich ten onrechte beroept op arresten van het Hof van Justitie in zaken waarin — met name om redenen van rechtszekerheid — nationale bepalingen moesten worden vastgesteld. Evenmin relevant is dus de verwijzing naar de rechtspraak met betrekking tot loutere administratieve praktijken van de nationale overheid. Italië heeft ook niet gesteld dat alle bepalingen van de richtlijn facultatief zijn, en de Commissie heeft het dus ten onrechte over door de richtlijn voorgeschreven facultatieve gedragingen. Ook de verwijzing in de repliek naar het arrest van 6 mei 1980 (Commissie/België, reeds aangehaald) is niet ter zake dienend; de Italiaanse regering heeft zich immers niet beroepen op een

eventuele rechtstreekse werking van de bepalingen van de richtlijn.

De Italiaanse regering zet voorts uiteen, dat de niet-nakoming bestaande in verkeerde uitvoering door Italië van artikel 5, lid 1, sub a, tweede streepje, van richtlijn 83/643, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/53, door de Commissie reeds is aangevoerd in zaak 340/87 en door het Hof is vastgesteld in zijn arrest van 30 mei 1989 (Commissie/Italië, reeds aangehaald). De nationale uitvoeringsbepaling is de Commissie meegedeeld vóór de vaststelling van het met redenen omkleed advies van 27 juni 1989 in de onderhavige zaak, en daar de in het arrest van 30 mei 1989 beslechte rechtsvragen kracht van gewijsde hebben, kan de vordering van de Commissie in de onderhavige zaak geen betrekking meer hebben op artikel 5, lid 1, sub a, tweede streepje, van richtlijn 83/643, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/53.

Italië betwist ten slotte niet, dat voor de uitvoering van het bij richtlijn 87/53 ingevoegde artikel 7 bis van richtlijn 83/643 nationale bepalingen nodig waren en dat deze niet binnen de gestelde termijn zijn vastgesteld.

F. A. Schockweiler
rechter-rapporteur