

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. L. DA CRUZ VILAÇA

van 10 november 1987 *

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

I — Onderwerp van het beroep en toepasselijke regeling

1. *A* — Met het onderhavige beroep, ingesteld krachtens artikel 169 EEG-Verdrag, verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 10 van verordening nr. 2782/75 van de Raad van 29 oktober 1975 ¹ betreffende de produktie van en de handel in broedeieren en kuikens van pluimvee alsmede de artikelen 4, lid 1, en 6 van verordening nr. 1868/77 van de Commissie van 29 juli 1977 ², houdende uitvoeringsbepalingen van eerstgenoemde verordening.

2. *B* — Artikel 9 van verordening nr. 2782/75 van de Raad bepaalt, dat iedere broederij de bevoegde instantie van de betrokken Lid-Staat elke maand het aantal ingeleide broedeieren, het aantal uitgekomen kuikens en het aantal kuikens dat voor daadwerkelijk gebruik bestemd is meedeelt.

3. Volgens artikel 10 van de verordening moeten de Lid-Staten de Commissie elke maand na ontvangst en bewerking van de in artikel 9 bedoelde gegevens een overzicht toezenden dat aan de hand van de gegevens voor de vorige maand is opgesteld. Daarbij

moet bovendien het aantal van de in dezelfde maand ingevoerde en uitgevoerde kuikens worden vermeld.

4. Artikel 4, lid 1, tweede volzin, van verordening nr. 1868/77 bepaalt, dat „voor elke maand van het kalenderjaar door de Lid-Staten, uiterlijk vier weken na de desbetreffende maand, een... overzicht aan de Commissie moet worden gezonden”. Volgens artikel 6 zenden de Lid-Staten de Commissie bovendien „vóór 30 januari van ieder jaar... een statistisch overzicht van de structuur en de activiteit van de broederijen...”

5. Het hiervoor bedoelde systeem van statistische overzichten heeft tot doel, de Commissie de gegevens te verschaffen die zij nodig heeft voor het opstellen van prognoses over de produktieontwikkeling en voor de vaststelling van passende maatregelen voor het beheer van de gemeenschappelijke marktordening in de onderhavige sector.

6. *C* — Op 24 april 1985 verstuurde de Commissie haar met redenen omkleed advies, waarin zij te kennen gaf dat zij sedert augustus 1983 alleen de volledige maandelijksse gegevens over januari en februari 1983 alsmede enkele gegevens over februari, maart en april 1984 had ontvangen; het laatste jaarlijkse statistisch overzicht waarover zij beschikte, had betrekking op 1982.

7. In haar verzoekschrift (van 12 mei 1986) verklaart de Commissie, de jaarlijkse gegevens over 1983 en de maandelijksse gegevens tot eind december 1984 te hebben ontvangen in juni 1985, in ieder geval na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn van een maand. An-

* Vertaald uit het Portugees.

1 — PB 1975, L 282, blz. 100.

2 — PB 1977, L 209, blz. 1.

dere maandelijks gegevens zouden eveneens te laat zijn meegedeeld, zoals in maart 1986 de maandelijks gegevens over de buitenlandse handel voor het tijdvak februari 1983 tot juni 1984.

8. In haar verzoekschrift verklaart de Commissie voorts, nog niet in kennis te zijn gesteld van de jaarlijkse statistische overzichten voor 1984 en 1985 (die op 30 januari 1985 respectievelijk 30 januari 1986 hadden moeten worden verzonden); zij klaagt er voorts over, dat de maandelijks gegevens nog steeds stelselmatig met een vertraging van circa twee maanden (termijn van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1868/77) worden verzonden.

II — Jaarlijkse statistische overzichten

9. Blijkens het dossier wordt niet betwist, dat de jaarlijkse overzichten voor de jaren 1983, 1984 en 1985 met aanzienlijke vertragingen aan de Commissie werden toegezonden.

10. Niettemin werden, gelijk de Italiaanse regering in haar verweerschrift verklaart en de Commissie in replek bevestigt, de overzichten voor 1984 en 1985 door verzoeksters diensten reeds ontvangen op respectievelijk 28 januari 1985 en 4 april 1986, dat wil zeggen vóór de instelling van het beroep.

11. Ter terechtzitting heeft de gemachtigde van de Commissie deze vergissing toegeschreven aan de omstandigheid, dat gegevens die reeds door de bevoegde diensten waren behandeld en aan de Lid-Staten meegedeeld, niet waren doorgegeven.

12. De Italiaanse regering geeft uitdrukkelijk toe, „te laat... uitvoering” te hebben ge-

geven aan de krachtens de verordening op haar rustende verplichting, maar betoogt dat het beroep ongegrond is nu de overzichten voor 1984 en 1985 bij het aanhangig maken van de zaak reeds waren toegezonden.

13. Daar kan ik het niet mee eens zijn.

14. De aan de Italiaanse Republiek verweten niet-nakoming bestaat in de niet-inachtneming van de in de verordening gestelde termijnen; dit wordt duidelijk gesteld sub 3 en 7 van het verzoekschrift en blijkt ook reeds uit het met redenen omkleed advies: door erop te wijzen, dat zij op 10 augustus 1983 de statistische gegevens die hadden moeten zijn verzonden, slechts gedeeltelijk had ontvangen, gaf de Commissie duidelijk te kennen dat alle overige gegevens op die datum nog ontbraken.

15. De verweten niet-nakoming kan derhalve niet worden goedge maakt doordat de ontbrekende gegevens later alsnog zijn verzonden: „te late nakoming” is ook niet-nakoming en het Hof zal zich niet in andere zin kunnen uitspreken.

16. Voor het overige heeft het Hof reeds herhaaldelijk overwogen ³ dat, ook wanneer het verzuim wordt opgeheven na het verstrijken van de in artikel 169, tweede alinea, EEG-Verdrag bedoelde termijn, voortzetting van de procedure van belang blijft.

17. Gelijk echter blijkt uit de rechtspraak van het Hof, wordt het onderwerp van een beroep in de zin van artikel 169 EEG-Verdrag bepaald in de precontentieuze fase van de procedure en omschreven in het met re-

3 — Zie arrest van 5 juni 1986 (zaak 103/84, Commissie/Italië, Jurispr. 1986, blz. 1759, r. o. 8).

denen omkleed advies, en kan het niet in de contentieuze fase worden verruimd. ⁴

18. Op de datum van het met redenen omkleed advies was het jaar 1985 nog niet verstreken; voor dat jaar kon de Italiaanse Republiek toen nog niet in verzuim zijn voor de toezending van de jaarlijkse gegevens. Om procedurele redenen, verband houdend met de rechten van de verdediging, zou het Hof op dit punt derhalve geen niet-nakoming moeten vaststellen.

19. Ik geloof echter dat dit niet noodzakelijkerwijs het geval behoeft te zijn. Het gaat immers om feiten die weliswaar dateren van na het met redenen omkleed advies, maar precies dezelfde zijn als in dat advies bedoeld en dezelfde gedraging opleveren. Er zijn geen bijzondere omstandigheden aan verbonden, die de procedurele positie van de verwerende Lid-Staat zouden kunnen wijzigen.

20. In navolging van het arrest van 22 maart 1983 (zaak 42/82, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1983, blz. 1013, r. o. 20) zal het Hof mijns inziens derhalve kunnen verklaren, dat de Italiaanse Republiek haar verplichtingen niet is nagekomen ter zake van de toezending van de jaarlijkse statistische overzichten voor 1983, 1984 en 1985.

21. Hieraan wordt niet afgedaan door de omstandigheid, door de Italiaanse Republiek in haar antwoord op het met redenen omkleed advies aangevoerd, dat in de onderhavige sector een grondige herstructurering aan de gang is omdat de interne administratieve organisatie moet worden aangepast.

22. Volgens vaste rechtspraak van het Hof in gelijksoortige zaken kan een Lid-Staat

„zich niet ten exceptieve op bepalingen, praktijken of toestanden van zijn interne rechtsorde beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen”. ⁵ Inzonderheid, aldus het Hof ⁶, geven „bij de uitvoering van een communautair besluit aan de dag getreden moeilijkheden een Lid-Staat niet het recht zich eenzijdig aan de nakoming zijner verplichtingen ontslagen te achten”; het institutionele stelsel van de Gemeenschap verschaft de Lid-Staten „de nodige middelen om te bereiken dat, met inachtneming van de beginselen van de gemeenschappelijke markt... in de mate van het redelijke met zijn moeilijkheden rekening [wordt] gehouden”; onder die omstandigheden kunnen de „eventuele moeilijkheden waarop... een beroep is gedaan, ... niet als rechtvaardigingsgrond worden aanvaard”. Dit is met name het geval wanneer, zoals in casu, uitvoering moet worden gegeven aan een meer dan tien jaar oude verordening.

23. Het bovenstaande geldt ook voor het volgende punt, te weten de vertraagde toezending van de maandelijks overzichten.

III — Maandelijks overzichten

24. A — De Italiaanse regering ontkent niet, dat deze overzichten stelselmatig zijn toegezonden met een vertraging van circa twee maanden ten opzichte van de in artikel 4 van verordening nr. 1868/77 van de Commissie gestelde termijn van vier weken.

25. Zij betwist evenwel dat dit enigerlei niet-nakoming zou opleveren. Haars inziens moet de onderhavige termijn van vier weken

⁴ — Zie bij voorbeeld de arresten van 15 januari 1986 (zaak 121/84, Commissie/Italië, Jurispr. 1986, blz. 107, r. o. 8), 20 februari 1986 (zaak 309/84, Commissie/Italië, Jurispr. 1986, blz. 599, r. o. 14), 17 juni 1987 (zaak 154/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 2717, r. o. 6).

⁵ — Arrest van 17 juni 1987 (zaak 394/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, r. o. 12); zie ook arrest van 20 februari 1986 (zaak 309/84, reeds geciteerd, r. o. 17); arrest van 12 februari 1987 (zaak 69/86, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 773, r. o. 7).

⁶ — Arrest van 7 februari 1979 (zaak 128/78, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1979, blz. 419, 429, r. o. 10 en 11).

niet worden gezien als een dwingende, strikte termijn, maar als een loutere indicatie van de tijd die *gemiddeld* nodig is om te voldoen aan de verplichting van artikel 10 van verordening nr. 2782/75 van de Raad, waar geen strikte termijn wordt gesteld. De vastgestelde vertragingen zouden zich binnen redelijke grenzen bevinden.

26. De Italiaanse regering betoogt voorts, dat inachtneming van de onderhavige termijn veronderstelt dat de broederijen voldoen aan hun verplichting voorzien in artikel 9 van verordening nr. 2782/75 en tijdig hun gegevens meedelen; artikel 4 van verordening nr. 1868/77 kan haars inziens niet aldus worden uitgelegd, dat een Lid-Staat aansprakelijk is voor de vertraagde toezending van gegevens door de broederijen, zoals in casu het geval is.

27. *B* — Dit betoog van de Italiaanse regering kan niet worden aanvaard.

28. In de eerste plaats duiden de bewoordingen van artikel 4 van verordening nr. 1868/77 erop, dat wij hier te maken hebben met een strikte en geen vrijblijvende termijn.

29. Luidens artikel 189 EEG-Verdrag is een verordening „verbindend in al haar onderdelen”. Het kan niet worden gedoogd „dat een Lid-Staat de bepalingen van een verordening van de Gemeenschap onvolledig of selectief toepast”.⁷

30. In de tweede plaats is die termijn geheel verenigbaar met het bepaalde in artikel 10 van verordening nr. 2782/75 van de Raad. Volgens dit artikel hebben de maandelijks

mededelingen betrekking op de statistische gegevens over de voorgaande maand. De verordening van de Raad geeft niet met volledige nauwkeurigheid aan, binnen welke termijn die gegevens moeten worden verzonden, noch wanneer die termijn begint te lopen; dit hoefde ook niet, daar het hier geen basisverordening betreft. Een en ander is wel bepaald in de uitvoeringsverordening van de Commissie, die bepaalt dat de mededelingen moeten plaatsvinden binnen een termijn van vier weken, ingaande aan het eind van de desbetreffende maand.

31. Ik wil er overigens op wijzen, dat ook de bewoordingen van artikel 10 van de verordening van de Raad pleiten voor de uitlegging zoals die in de uitvoeringsverordening van de Commissie tot uiting komt. Het is moeilijk denkbaar, dat de maandelijks mededeling aan de Commissie van een overzicht op basis van de gegevens over de voorgaande maand, iets anders is dan de mededeling van de gegevens over iedere maand binnen vier weken na afloop daarvan. Artikel 10 spreekt bovendien van „gegevens voor de vorige maand” en niet van „in de vorige maand aan de nationale instanties toegezonden gegevens”. Gelijk de gemachtigde van de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, zou dit laatste onaanvaardbare gevolgen hebben: de statistische gegevens zouden van iedere betekenis worden beroofd en verwerking ervan zou zeer onregelmatig worden. Zelfs de Italiaanse regering lijkt geen voorstander van een dergelijke situatie. Mitsdien kan mijns inziens worden gesteld dat, ook bij gebreke van een uitvoeringsverordening, een redelijke uitlegging van artikel 10 van de verordening van de Raad tot dezelfde conclusie leidt als ongetwijfeld op grond van de bewoordingen van artikel 4 van de verordening van de Commissie geboden is.

32. Volgens de Commissie vindt de oplegging van de onderhavige termijn haar recht-

7 — Arrest van 7 februari 1979 (zaak 128/78, reeds geciteerd, r. o. 9).

vaardiging in de omstandigheid, dat het volgen van het marktgebeuren gezien de korte verhandelingsperiode van kuikens zeer snel en met de grootst mogelijke nauwkeurigheid moet geschieden, ten einde de betrokken ondernemers de gegevens ter beschikking te stellen die zij nodig hebben om tijdig te reageren op de marktontwikkelingen en aldus op basis van die reactie een doeltreffende werking van de betrokken marktordening mogelijk te maken.

33. De Commissie vervolgt, dat inachtneming van de termijn door de overige Lid-Staten geen problemen heeft opgeleverd; dit pleit voor de stelling, dat wij hier te maken hebben met een redelijke termijn, waarvan inachtneming niet onmogelijk is.

34. C — Wat evenwel te zeggen van het argument, dat inachtneming van de in artikel 4 van de verordening van de Commissie gestelde termijn afhankelijk is van de nakoming door de broederijen van de mededelingsplicht die krachtens artikel 9, lid 1, van de verordening van de Raad op hen rust ?

35. Volgens de Italiaanse regering is artikel 9, lid 1, gericht tot de ondernemers en kan een Lid-Staat niet aansprakelijk worden gesteld wanneer deze bepaalde termijnen niet in acht nemen.

36. Ik geloof dat het probleem anders moet worden geformuleerd.

37. De mededelingsplicht die op de Lid-Staten rust krachtens artikel 10, lid 1, van verordening nr. 2782/75 en artikel 4 van verordening nr. 1868/77 is een duidelijke en nauwkeurige verplichting, voor de nakoming waarvan zij passende maatregelen moeten treffen.

38. Ervan uitgaande dat de voorafgaande mededeling van de in artikel 9 bedoelde gegevens een bijkomstige verplichting van de broederijen is, is het de taak van de Lid-Staten om zich ervan te verzekeren, dat deze daaraan tijdig voldoen.

39. In dit verband heeft de Commissie de aandacht gevestigd op artikel 16 van verordening nr. 2782/75, bepalende dat het toezicht op de naleving van de verordening geschiedt door instanties die in iedere Lid-Staat worden aangewezen, en op artikel 5 van verordening nr. 1868/77, volgens hetwelk de Lid-Staten „de nodige maatregelen nemen voor de bestraffing van overtredingen van de verordeningen betreffende de produktie van en de handel in broedeieren en kuikens van pluimvee”, dat wil zeggen de twee verordeningen die in casu ter discussie staan.

40. In ieder geval zijn zij op grond van artikel 5 EEG-Verdrag verplicht, „alle algemene of bijzondere maatregelen [te] treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de... uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak.”

41. Ter terechtzitting heeft de Commissie overigens verklaard, dat het onderhavige stelsel statistische en geen financiële of fiscale doeleinden heeft; mitsdien zou zij aan de mededelingsplicht steeds een redelijke uitlegging geven en mededelingen waaraan enkele gegevens ontbreken omdat de producenten deze nu en dan niet tijdig aan hun nationale autoriteiten verstrekken, niet als onregelmatig beschouwen.

42. Onder die omstandigheden doet de omstandigheid, dat op de ondernemers een

rechtstreekse verplichting rust, niet af aan het dwingende karakter van de op de Lid-Staten rustende verplichting om de termijnen voorzien in artikel 10 van verordening nr. 2782/75 en artikel 4 van verordening nr. 1868/77 in acht te nemen.

43. *D* — Ter terechtzitting heeft de Italiaanse regering nog betoogd, dat er in dat geval sprake is van een ontoelaatbare wijziging van het onderwerp van het beroep, daar de Commissie de Italiaanse Republiek enkel had beschuldigd van schending van artikel 10 van verordening nr. 2782/75 en de artikelen 4, lid 1, en 6 van verordening nr. 1868/77, en niet van schending van haar verplichtingen tot waakzaamheid en controle, voorzien in artikel 9 van verordening nr. 2782/75 en artikel 5 van verordening nr. 1868/77.

44. Dit argument kan niet worden aanvaard. Bij de aan Italië verweten niet-nakoming gaat het immers om de niet-eerbiediging van de termijnen gesteld in de gezamenlijke bepalingen van artikel 10 van verordening nr. 2782/75 en de artikelen 4 en 6 van verordening nr. 1868/77. De Italiaanse regering heeft zich, voor het eerst in haar verweerschrift, verweerd met een be-

roep op de verdragen bij de broederijen, die haars inziens niet aan de Italiaanse autoriteiten kunnen worden verweten. Waar de Commissie een beroep doet op de controleverplichting die op de Lid-Staten rust, voert zij slechts een argument aan ten betoge dat het verweer van de Italiaanse Republiek ongegrond is, zonder dat de procedurele rechten van deze laatste daardoor hoe dan ook worden aangetast. In ieder geval is het zo, dat die controleverplichting een natuurlijk uitvloeisel is van de noodzaak, aan de hoofdverplichting te voldoen; het is dan ook niet verwonderlijk, dat nalatigheid bij de uitvoering van de eerste verplichting de oorzaak kan zijn van niet-nakoming van de tweede.

45. Hoe dit ook zij, in casu gaat het niet om de vaststelling van de eventuele niet-nakoming van artikel 16 van verordening nr. 2782/75, artikel 5 van verordening nr. 1868/77 of artikel 5 EEG-Verdrag, maar enkel om de in andere bepalingen gestelde termijnen. Het is dan ook van geen belang, of de betrokken regelingen al dan geen uitdrukkelijke bepalingen bevatten op het gebied van de controleverplichtingen van de Lid-Staten.

IV — Conclusie

46. Gezien het voorgaande geef ik het Hof in overweging om te verklaren, dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijnen de gegevens mee te delen als bedoeld in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 2782/75 van de Raad en de artikelen 4, lid 1, en 6 van verordening nr. 1868/77 van de Commissie, niet heeft voldaan aan de krachtens die artikelen op haar rustende verplichtingen.

47. Overeenkomstig artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procedure moet de Italiaanse Republiek in de kosten worden verwezen.