FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 6. juni 1996 *

1. Nærværende sag kan beskrives som et delvist ubestridt traktatbrudssøgsmål. Selv om Den Italienske Republik har anerkendt, at den endnu ikke har truffet konkrete foranstaltninger til at gennemføre de omhandlede direktiver, har den i svarskriftet gjort gældende, at der i en lov fra 1954 indgår bestemmelser, der modsvarer bestemmelserne i de to direktiver. Denne sags særlige omstændigheder rejser spørgsmålet, om sagen bør afvises.

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

2. Fristerne for at sætte de nationale bestemmelser i kraft, som sikrer gennemførelse af Rådets direktiv 92/35/EØF af 29. april 1992 om fastsættelse af regler for kontrol med og foranstaltninger til bekæmpelse af hestepest [1] og Rådets direktiv 92/40/EØF af 19. maj 1992 om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af aviær influenza [2] (herefter i fællesskab benævnt »direktiverne«), udløb den 31. december 1992, jf. henholdsvis artikel 20, stk. 1, og artikel 22, stk. 1, i direktiverne. Da Kommissionen ikke havde modtaget underretning om gennemførelsesforanstaltninger, således som det er bestemt i stk. 2 til disse bestemmelser, anmodede Kommissionen ved skrivelse af 12. marts 1993 den italienske regering om at fremsende en komplet og detaljeret oversigt over gennemførelsesforanstaltninger; Kommissionen modtog intet svar på sin skrivelse.

3. Den 2. maj 1994 rettede Kommissionen i henhold til traktatens artikel 169 en begrundet udtalelse til den italienske regering. Deri opregnedes de pligter, som påhviler medlemsstaterne i medfør af traktatens artikel 189, stk. 3, hvori det bestemmes, at »et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål [er] bindende for enhver medlemsstat«, og i medfør af traktatens artikel 5, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne »træffer alle ... foranstaltninger, som egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner«. Kommissionen anførte, at den i mangel af modstående oplysninger måtte lægge til grund, at »medlemsstaten endnu ikke har vedtaget de [nødvendige] bestemmelser« for at efterkomme direktiverne og derfor har tilsidesat sine forpligtelser.

* Originalsprog: engelsk.
1 — EFT L 157, s. 19.
2 — EFT L 167, s. 1.

4. Den 29. juli 1994 meddelte Den Italienske Republiks Faste Repræsentation Kommissionen, at gennemførelsen af direktiverne var omfattet af den årlige fællesskabslov for 1993 og således var iværksat.

5. Den 22. februar 1995 anlagde Kommissionen nærværende sag. I stævningen har den nedlagt påstand om, at »det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten ved ikke rettidigt at have vedtaget de love og administrative bestemmelser, som er nødvendige for at gennemføre [direktiverne]«.

6. I svarskriftet henviste den italienske regering for første gang til præsidentdekret nr. 320 af 8. februar 1954 om veterinærsundhed (herefter »DPR 320/54«) [3]. Ifølge regeringen »afspejler« de regler, der er fastsat i DPR 320/54, såvel de målsætninger, fællesskabslovgiver har forfulgt, som de specifikke bestemmelser i direktiverne. Man havde ikke givet meddelelse til Kommissionen om DPR 320/54 som gennemførelsesforanstaltning, fordi regeringen havde til hensigt at vedtage særlige regler om hestepest og aviær influenza. Nu hvor sagen er blevet indbragt for Domstolen, har regeringen gjort gældende, at DPR 320/54 delvist gennemfører direktiverne, men at vedtagelsen af de påtænkte specifikke regler vil fuldstændiggøre gennemførelsesproceduren, allerede inden Domstolen har truffet afgørelse i sagen. Afslutningsvis har den italienske regering ikke desto mindre udtrykkeligt anerkendt, at Domstolen bør fastslå traktatbruddet som følge af mangelfuld gennemførelse af direktiverne.

7. Kommissionen har i replikken udtrykt »forbavselse« over, at de italienske myndigheder på dette tidspunkt af sagens behandling har henvist til, at der eksisterer tidligere nationale bestemmelser, som delvist gennemfører de omhandlede direktiver. Uanset denne udvikling i sagen har Kommissionen opretholdt sin påstand om, at det fastslås, at Italien ikke har truffet *de* foranstaltninger, som er ***nødvendige*** for at efterkomme dets forpligtelser i henhold til direktiverne (fremhævelse i originalen). Kommissionen har tilføjet, at det hverken under den administrative procedure eller i svarskriftet af Den Italienske Republik er blevet bestridt, at foranstaltningerne endnu ikke er blevet truffet.

8. Den italienske regering har i duplikken gjort gældende, at »de meddelte traktatbrud« [4] vil blive bragt til ophør, når (de nye) gennemførelsesforskrifter træder i kraft som bebudet, og regeringen udtrykte håb om, at Kommissionen ville hæve sagen.

3 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (GURI) nr. 142 af 24.6.1954, supplemento ordinario.

4 — Den italienske original lyder »inadempimenti contestati«.

II — Retlig bedømmelse

9. Det første spørgsmål, som bør afklares i den foreliggende sag, drejer sig om den nøjagtige genstand for Kommissionens påstand. Såvel i den begrundede udtalelse som i stævningen har Kommissionen henvist til Italiens manglende vedtagelse af de nødvendige bestemmelser. I begge tilfælde var dens opfattelse tydeligvis, at Italien ikke havde vedtaget *nogen* af de bestemmelser, som var påkrævet for at efterkomme direktiverne. Kommissionen henviste på ingen måde til, at der muligvis forelå en delvis gennemførelse.

10. Kommissionens replik efter svarskriftet fra Den Italienske Republik er langt mindre klar; navnlig tages der ikke på nogen måde stilling til spørgsmålet om og, i givet fald, i hvilket omfang den italienske lovgivning i medfør af DPR 320/54 kunne anses for allerede at være i overensstemmelse med direktiverne. Ved at fremhæve ordene »*de* bestemmelser, som er *nødvendige*« synes Kommissionen at have ændret sin påstand til en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har undladt at gennemføre direktiverne *fuldstændigt*, frem for fuldstændigt at have undladt at gennemføre dem. Kommissionen har derved stiltiende anerkendt muligheden for, at DPR 320/54 kan udgøre en delvis gennemførelse af direktiverne [5]. Derfor udgør Italiens undladelse af at gennemføre direktiverne *fuldt ud* det eneste spørgsmål, som kan anses for ikke at være blevet bestridt.

11. Da der ikke foreligger nogen angivelser i den henseende fra Kommissionens side og på baggrund af Italiens henvisning til allerede eksisterende bestemmelser, finder jeg, at Domstolen ikke bør lægge til grund, at Kommissionen fastholder, at Den Italienske Republik fuldstændigt har undladt at gennemføre nogen som helst del af direktiverne. Efter min opfattelse følger det heraf, at Kommissionen må anses for at have afgrænset den nedlagte påstands genstand til, at det fastslås, at Den Italienske Republik ikke har gennemført alle bestemmelser i direktiverne.

12. Under disse omstændigheder bør sagens formalitet undersøges; selv om den italienske regering ikke i svarskriftet har påstået sagen afvist, kan Domstolen af egen drift prøve dette spørgsmål, hvilket den efter min opfattelse bør i sagen her [6]. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at »genstanden for et søgsmål i henhold til traktatens artikel 169 fastlægges under den forudgående administrative procedure i henhold til denne traktatbestemmelse. Stævningen må derfor ikke støttes på andre klagepunkter end dem, der er fremsat i den begrundede udtalelse« [7]. I den foreliggende sag blev den begrundede

5 — Alternativet ville være at fortolke Kommissionens replik således, at Kommissionen deri opretholdt den oprindelige påstand om, at det fastslås, at Italien overhovedet ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktiverne og ganske enkelt ignorere DPR 320/54's eksistens.

6 — Jf. f. eks. dom af 31.3.1992, sag C-362/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2353, præmis 8.

7 — Jf. dom af 12.1.1994, sag C-296/92, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1, præmis 11, hvori der henvises til dom af 11.5.1989, sag 76/86, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1021, præmis 8, og af 17.11.1992, sag C-157/91, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 5899, præmis 17.

udtalelse og Kommissionens stævning udarbejdet uden kendskab til DPR 320/54's eksistens, og det er langt fra klart, at denne påtale fra Kommissionen overholder den ret til kontradiktion, som sikres i traktatens artikel 169.

A — *Den administrative procedure*

13. Domstolen har før anerkendt, at Kommissionen kan ændre sine påstande på replikstadiet, efter at en medlemsstat har indgivet svarskrift, for derved at tage hensyn til senere indtrufne omstændigheder, selv om den naturligvis kun kan reducere, og ikke udvide, genstanden for de oprindelige påstande. F. eks. frafaldt Kommissionen i sagen Kommissionen mod Irland (herefter »Irland-sagen«) [8], sin påstand for så vidt angik en del af det pågældende direktiv, der var genstand for en begrundet udtalelse og et sagsanlæg i henhold til artikel 169, idet den anerkendte, at den sagsøgte medlemsstat i mellemtiden havde truffet nogle af de nødvendige foranstaltninger. Domstolen gav Kommissionen medhold i dens ændrede påstand om, at Irland havde tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til direktivets artikel 32, stk. 1, første afsnit, »ved ikke at sætte *alle* de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme« direktivet (min fremhævelse).

14. Når ændringen af Kommissionens påstande imidlertid indebærer, at der nedlægges en påstand, der er af en anden art og ikke blot af en anden rækkevidde i forhold til det krav, som er fremsat i den begrundede udtalelse, vil den ændrede påstand blive afvist af Domstolen. Dette var tilfældet i sagen Kommissionen mod Luxembourg (herefter Luxembourg-sagen) [9]. I den sag havde Kommissionen ikke modtaget svar på hverken åbningsskrivelsen eller den begrundede udtalelse, og den luxembourgske regering havde ikke indgivet noget svarskrift; cirka to uger efter sagens anlæg underrettede Luxembourg imidlertid Kommissionen om en national lov, som var blevet udstedt nogle år forud for udstedelsen af direktivet, og som regulerede en af række af de spørgsmål, der var omhandlet i direktivet. Kommissionen fremsatte begæring om, at Domstolen afsagde udeblivelsesdom i medfør af procesreglementets artikel 94, stk. 1, idet den dog ændrede sin oprindelige påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til en påstand om, at det fastslås, »... at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 25 i [direktivet], og efter EF-traktatens artikel 5 og 189 ved ikke at have truffet alle de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktivet inden for de fastsatte frister« [10].

8 — Dom af 14.12.1995, sag C-132/94, Sml. I, s. 4789, præmis 9.

9 — Dom af 25.4.1996, sag C-274/93, Sml. I, s. 2019.

10 — A.st., præmis 7.

15. Domstolen fandt, at Kommissionen nu »havde fremsat begæring om, at Domstolen efter en undersøgelse af den luxembourgske lov fastslår, at direktivet er ufuldstændigt og dermed mangelfuldt gennemført. I stævningen gjorde Kommissionen derimod ... gældende, at sagsøgte ikke havde gennemført direktivet og ikke havde givet Kommissionen meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger« [11]. Domstolen afviste at gøre dette. I dommen fremsatte Domstolen en betragtning, som er meget relevant for den foreliggende sag, idet den bemærkede, at »en stillingtagen hertil vil kræve, at der foretages en detaljeret gennemgang af den luxembourgske lov til efterprøvelse af, hvilke af direktivets bestemmelser der ikke er korrekt gennemført ... Domstolen kan imidlertid kun foretage en sådan gennemgang på grundlag af en administrativ procedure, hvorunder den sagsøgte medlemsstat har haft mulighed for at tage stilling til Kommissionens anbringender om den mangelfulde gennemførelse af de pågældende, nærmere angivne bestemmelser i direktivet« [12]. Da Luxembourg ikke under den administrative procedure havde haft lejlighed til at tage stilling til disse konkrete klagepunkter, afviste Domstolen sagen.

16. Det er vanskeligt at foretage en sondring af nogen relevans mellem de faktiske omstændigheder i Luxembourg-sagen og de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag for så vidt angår konsekvenserne af Kommissionens ændrede påstand. I forhold til sin påstand om at fastslå en fuldstændig gennemførelsesundladelse blev Kommissionen i begge sagerne overrasket af den senere påberåbelse af allerede eksisterende nationale bestemmelser, som den var ubekendt med. End ikke en medlemsstats fuldstændige undladelse af at afgive svar under den administrative fase eller af at indgive svarskrift berøvede i den situation medlemsstaten den beskyttelse, som den førnævnte fase skal sikre. Når der henses til de alvorlige virkninger af en domstolsafgørelse om, at en medlemsstat har undladt at efterkomme sine forpligtelser i henhold til et direktiv, hvilket kan danne »grundlaget for det ansvar, som en medlemsstat som følge af sin passivitet kan pådrage sig« [13], er det i mine øjne helt afgørende, at medlemsstaten under den administrative fase får mulighed for at imødegå Kommissionens udsagn om en mangelfuld gennemførelse frem for en fuldstændig gennemførelsesundladelse.

17. Efter min opfattelse kan der derfor under sådanne omstændigheder ikke nedlægges påstand om, at det fastslås, at en medlemsstat delvist har tilsidesat sine forpligtelser, når den ikke har haft lejlighed til at fremsætte sine synspunkter om Kommissionens bedømmelse af tilsidesættelsens omfang. Dette følger af traktatens artikel 169, stk. 1, i henhold til hvilken Kommissionen kun kan fremsætte en begrundet udtalelse i tilfælde, hvor medlemsstaten har fået lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger til *det pågældende* forhold og ikke til et separat, men

11 — A.st., præmis 10.

12 — A.st., præmis 12 og 13.

13 — Jf. dom af 7.2.1973, sag 39/72, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 101, præmis 11. Se endvidere dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og 9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357, samt af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029.

eventuelt hermed forbundet, forhold. Som Domstolen bemærkede i sagen Kommissionen mod Spanien, »[udgør en] forskriftsmæssig administrativ procedure ... en med traktaten tilsigtet væsentlig garanti ... med henblik på at sikre, at en eventuel efterfølgende retssag har en klart afgrænset tvist som genstand ... den kontradiktoriske procedure for Domstolen kan nemlig kun efter en forskriftsmæssig administrativ procedure gøre det muligt for Domstolen at afgøre, om medlemsstaten faktisk har undladt at opfylde de forpligtelser, som Kommissionen påstår tilsidesat« [14].

18. Efter min opfattelse, og af samme grunde som anført af Domstolen i Luxembourg-sagen, er de faktiske omstændigheder i nærværende sag helt anderledes end de faktiske omstændigheder i Irland-sagen. Ved at anerkende, at Irland havde truffet visse gennemførelsesforanstaltninger, fastholdt Kommissionen i realiteten kun sin påstand for så vidt angik de direktivbestemmelser, der omhandlede fisk og fiskerivarer, som Irland ikke hævdede at have gennemført. Retsforhandlingerne for Domstolen kunne derfor anses for at angå en klart afgrænset og uomtvistet sagsgenstand; selv om denne adskilte sig fra sagsgenstanden under den administrative fase og i Kommissionens stævning, havde den sagsøgte medlemsstat under den administrative fase fået lejlighed til fremsætte sine bemærkninger til alle de påståede tilsidesættelser af dens forpligtelser, herunder pligten til at indføre veterinærkontrol af fisk og fiskerivarer. I Luxembourg-sagen havde den sagsøgte medlemsstat derimod ikke fået en tilsvarende mulighed for forud for den retslige tvist at fremsætte sine synspunkter om Kommissionens udsagn om, at de nationale bestemmelser ikke satte det omhandlede direktiv i kraft.

19. Den afgørende sondring forekommer mig at ligge i definitionen af en medlemsstats tilsidesættelse af de forpligtelser, som er genstand for stævningen. I tilfælde, hvor omfanget og arten af den faktiske gennemførelse og dermed af den påståede tilbageværende tilsidesættelse er uomtvistet, synes der ikke at findes noget til hinder for at lade Kommissionen indskrænke sin oprindelige påstand; den sagsøgte medlemsstat har i så tilfælde fået lejlighed til at anfægte *den* tilsidesættelse inden for de rammer, som den begrundede udtalelse giver. I tilfælde, hvor omfanget og arten af den påståede tilsidesættelse er uklar, skal den sagsøgte medlemsstat — selv om den er udeblevet eller ikke bestrider tilsidesættelsen — først gives lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger til en begrundet udtalelse, hvorved tilsidesættelsen søges fastslået, før Domstolen korrekt kan prøve, om medlemsstaten har tilsidesat sine traktatmæssige forpligtelser.

20. Kommissionen har på intet tidspunkt under retsforhandlingerne fremlagt »en sammenhængende og detaljeret redegørelse for grundene til, at [Italien] efter Kommissionens opfattelse« har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiverne uanset

14 — Kendelse af 11.7.1995, sag C-266/94, Sml. I, s. 1975, præmis 17 og 18.

DPR 320/54, således som det er hensigten med den begrundede udtalelse [15], hvilket ville have givet Italien lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger. Under disse omstændigheder finder jeg, at det af Kommissionen indbragte søgsmål bør afvises.

B — *Manglende præcisering af Kommissionens påstand*

21. Selv om den første indsigelse mod at tillade Kommissionens ændrede påstand på den ene eller den anden måde kan ophæves, vil Domstolen efter min opfattelse og af tilsvarende grunde stadig ikke kunne prøve sagens realitet på grund af Kommissionens manglende tydeliggørelse af, hvilken af forpligtelserne i henhold til direktiverne Italien angiveligt har tilsidesat. Kravet om, at Kommissionen skal fremsætte *specifikke* anbringender vedrørende en medlemsstats tilsidesættelse af sine forpligtelser er en fast del af artikel 169-procedurens karakter, og Domstolen har f.eks. henvist til denne omstændighed i sagen Kommissionen mod Spanien [16]. Selv om Kommissionen først blev gjort opmærksom på DPR 320/54 på et meget sent tidspunkt, kunne den have fremsat i hvert fald nogle bemærkninger til dekretets betydning for de i direktiverne omhandlede spørgsmål. Det fremgår af fast retspraksis, at »det under en ... sag i medfør af ... artikel 169 påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger. Kommissionen skal for Domstolen fremlægge de oplysninger, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke herved påberåbe sig nogen formodning« [17]; i den foreliggende sag påhvilede det derfor Kommissionen at godtgøre omfanget af Italiens undladelse af at gennemføre direktiverne.

22. De faktiske omstændigheder i nærværende sag er i hvert fald mere specielle end de faktiske omstændigheder i Luxembourgsagen, i hvilken Kommissionen forsøgte at udskille en række bestemmelser i direktivet, som ikke var blevet gennemført i den nationale retsorden, og generaladvokat Jacobs foretog en systematisk, komparativ analyse af den tidligere luxembourgske lov og direktivet samt Kommissionens ændrede påstand [18]. I replikken i den sag gav Kommissionen udelukkende udtryk for forbavselse over den italienske regerings fremgangsmåde uden at foretage nogen som helst gennemgang af de bestemmelser, som Italien påberåbte sig i sit svarskrift: Ganske vist er parterne her enige om, at direktiverne ikke er

15 — Jf. dom af 28.3.1985, sag 274/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1077, præmis 21.

16 — Jf. ovenstående note 14, præmis 18.

17 — Jf. dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6.

18 — Jf. generaladvokatens forslag til afgørelse i ovennævnte sag C-274/93, se note 9, punkt 15-46.

blevet gennemført korrekt, men Domstolen har ikke modtaget nogen angivelse af undladelsens omfang.

23. Tilsvarende kan jeg ikke se, at nogen form for dom fra Domstolen om sagens realitet, som den er fremlagt i den foreliggende sag, vil kunne opfylde formålet med artikel 169-sager. Ifølge Domstolens beskrivelse i de forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, er formålet således »... at fastslå, om en medlemsstat har handlet i strid med fællesskabsretten, og at bringe en sådan adfærd til ophør« [19]. Hvis Domstolen fastslår, at en medlemsstat delvist har undladt at gennemføre et direktiv under omstændigheder, hvor det er umuligt at fastlægge omfanget af undladelsen, vil medlemsstaten ikke være i stand til udskille de »til dommens opfyldelse nødvendige« foranstaltninger i overensstemmelse med traktatens artikel 171, stk. 1. Ligeledes vil Kommissionen ikke kunne iværksætte den procedure, som er foreskrevet i traktatens artikel 171, stk. 2, som ændret ved traktaten om Den Europæiske Union, hvis Domstolens første dom ikke har besvaret spørgsmålet om, i hvilket omfang gennemførelsen er undladt.

24. Selv om det kan forekomme uforeneligt med, hvad der af generaladvokat Jacobs blev kaldt »princippet om procesøkonomi og god retspleje« [20], at en medlemsstat er i stand til at forsinke en passende undersøgelse fra Kommissionens eller Domstolens side for så vidt angår foreneligheden af medlemsstatens lovgivning ved at anvende en taktik som den, der er blevet gjort brug af i nærværende sag, er det væsentlig at erindre, at »der for realitetspåkendelse af et søgsmål i henhold til traktatens artikel 169 alene stilles krav om, at det gøres gældende, at der objektivt foreligger et traktatbrud«, mens spørgsmålet ikke påvirkes af, om »der på en eller anden måde fra vedkommende medlemsstats side er udvist langsommelighed eller uvilje« [21]. Som generaladvokat Roemer bemærkede i sit forslag til afgørelse i sag 7/71, Kommissionen mod Frankrig, »[drejer] artikel 169 i EØF-traktaten ... sig [ikke] om skyld og moral, men simpelt hen om afklaring af den retlige situation« [22]. I den foreliggende sag har Kommissionen ikke på noget tidspunkt fremlagt en analyse af Italiens forpligtelser i henhold til direktiverne set i lyset af DPR 320/54, og jeg mener under disse omstændigheder ikke, at Domstolen kan afklare den retlige situation, af de grunde, som der blev henvist til i Luxembourg-sagen [23].

25. Jeg er ikke upåvirket af styrken i generaladvokat Jacobs' ovenfor citerede [24] bemærkninger i Luxembourg-sagen, og navnlig ikke af det eventuelle incitament for medlemsstaterne til under sådanne omstændigheder »først at fremlægge de omhandlede lovgivningstekster på et meget sent stadium af proceduren i håb om, at den heraf følgende ændring af Kommissionens påstande

19 — Jf. dom af 7.2.1979, Sml. s. 321, præmis 27.

20 — Jf. generaladvokatens forslag til afgørelse af 23.11.1995, punkt 12.

21 — Jf. dom af 1.3.1983, sag 301/81, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 467, præmis 8.

22 — Sml. 1971, s. 303, på s. 315, org. ref.: Rec. s. 1003, på s. 1035.

23 — Jf. ovenstående dom, præmis 12 og 13.

24 — Jf. punkt 24 i nærværende forslag til afgørelse.

ville indebære, at sagen måtte afvises« [25]. Det står imidlertid fast, at en medlemsstat ikke i medfør af traktatens søgsmålsordning kan tvinges til at indlede nogen form for forsvar under en sag i henhold til artikel 169, og at den heller kan afskæres fra at indlede sit forsvar efter den administrative fase er afsluttet. Hvis en medlemsstat ikke kunne gøre sådanne forhold gældende, efter der er blevet indgivet stævning til Domstolen, ville Kommissionen i realiteten være i stand til »at foretage en endelig fastlæggelse af en medlemsstats rettigheder og forpligtelser ... [men] ifølge traktatens artikel 169-171 kan fastlæggelsen af en medlemsstats rettigheder og forpligtelser samt bedømmelsen af medlemsstatens handlemåde alene ske i en af Domstolen afsagt dom« [26].

26. I den foreliggende sag stod det Kommissionen frit for at nedlægge en subsidiær påstand under traktatbrudssagen, nemlig om, at det fastslås, at Italien har tilsidesat til sine forpligtelser i henhold til henholdsvis artikel 20 og artikel 22 i direktiverne og/eller i henhold til traktatens artikel 5 ved ikke at give Kommissionen meddelelse om de relevante nationale foranstaltninger [27]; som anført ovenfor [28] antog Kommissionen på grundlag af Italiens tavshed derom, at der ikke eksisterede nogen foranstaltninger, og den undlod at nedlægge en sådan påstand i stævningen.

27. For fuldstændighedens skyld bør det tilføjes, at jeg ikke anser det for særlig betydningsfuldt, at den sagsøgte medlemsstat udtrykkeligt har nedlagt påstand om, at det fastslås, at direktiverne ikke er blevet gennemført korrekt. For det første er dette en logisk følge af anbringendet til støtte for en delvis gennemførelse i kraft af DPR 320/54, uanset om den sagsøgte medlemsstat har nedlagt påstand herom. For det andet har den italienske regering ikke fremsat bemærkninger om, hvorvidt direktiverne efter dens opfattelse kan anses for at være blevet gennemført på forhånd i medfør af præsidentdekretet. Endelig, og som bemærket ovenfor, er artikel 169-sager objektive efter deres art, og Domstolen har ikke pligt til at tage sagsøgtes indrømmelser til følge; i sag C-334/94, Kommissionen mod Frankrig [29], gennemgik Domstolen således detaljeret Kommissionens klagepunkter, herunder dem, som ikke var blevet bestridt af den franske regering.

28. Jeg finder derfor, at sagen bør afvises. Hvad angår sagsomkostninger er det manglende samarbejde fra den italienske regerings side åbenbart, og det har forårsaget den vildfarelse, som førte til, at Kommissionen anlagde sag på et forkert grundlag. Jeg foreslår derfor, at den sagsøgte medlemsstat, som i Luxembourg-sagen, pålægges at betale samtlige sagens omkostninger.

25 — Jf. note 9 ovenfor, punkt 12 i forslaget til afgørelse.

26 — Jf. dom af 27.5.1981, forenede sager 142/80 og 143/80, Essevi og Salengo, Sml. s. 1413, præmis 16.

27 — Hvilket Kommissionen hyppigt gør i artikel 169-sager; se f.eks. dom af 2.5.1996, sag C-234/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2415, præmis 1.

28 — Jf. punkt 5 i nærværende forslag til afgørelse.

29 — Dom af 7.3.1996, Sml. I, s. 1307, præmis 11-24.

III — Forslag til afgørelse

29. På dette grundlag skal jeg foreslå Domstolen følgende afgørelse:

1) Sagen afvises.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.