CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL N. FENNELLY

van 6 juni 1996 *

1. De onderhavige zaak kan worden beschreven als een gedeeltelijk onbetwist beroep wegens niet-nakoming. De Italiaanse Republiek geeft weliswaar toe, dat zij nog geen specifieke maatregelen heeft genomen om de betrokken richtlijnen uit te voeren, maar zij heeft ter verdediging voor het Hof aangevoerd, dat een wet van 1954 bepalingen bevat die overeenstemmen met die van de twee richtlijnen. Gezien de bijzondere omstandigheden van deze zaak, rijst de vraag of het beroep van de Commissie ontvankelijk is.

I — Feiten en procesverloop

2. De termijnen voor het in werking doen treden van de nationale bepalingen ter uitvoering van richtlijn 92/35/EEG van de Raad van 29 april 1992 tot vaststelling van controlevoorschriften en van maatregelen ter bestrijding van paardepest [1], en richtlijn 92/40/EEG van de Raad van 19 mei 1992 tot vaststelling van communautaire maatregelen voor de bestrijding van aviaire influenza [2] (hierna: „richtlijnen"), verstreken volgens artikel 20, eerste alinea, respectievelijk artikel 22, eerste alinea, van de richtlijnen op 31 december 1992. Aangezien de Commissie niet overeenkomstig het bepaalde in de eerste alinea, tweede volzin, van deze artikelen, in kennis was gesteld van de vaststelling van uitvoerende maatregelen, verzocht de Commissie de Italiaanse regering bij brief van 12 maart 1993, haar een volledig en gedetailleerd overzicht van die maatregelen te bezorgen. De Commissie ontving geen antwoord op deze brief.

3. Op 2 mei 1994 zond de Commissie de Italiaanse regering een met redenen omkleed advies overeenkomstig artikel 169 van het Verdrag. Dit advies herinnerde aan de verplichtingen die op de Lid-Staten rusten krachtens artikel 189, derde alinea, van het Verdrag, dat bepaalt dat „een richtlijn (...) verbindend [is] ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat", en krachtens artikel 5, eerste alinea, van het Verdrag, dat bepaalt: „De Lid-Staten treffen alle (...) maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren." De Commissie verklaarde, dat zij bij gebreke van andersluidende informatie ervan moest uitgaan, dat de Lid-Staat „de maatregelen die nodig [waren] om aan de richtlijnen te voldoen", nog niet had vastgesteld, en dus zijn verplichtingen niet was nagekomen.

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — PB 1992, L 157, blz. 19.

2 — PB 1992, L 167, blz. 1.

4. Op 29 juli 1994 stelde de permanente vertegenwoordiging van Italië de Commissie in kennis van het feit, dat de omzetting van de richtlijnen in de jaarlijkse communautaire wet voor 1993 was opgenomen, en dus op komst was.

5. Op 22 februari 1995 stelde de Commissie het onderhavige beroep in. In haar verzoekschrift vraagt de Commissie het Hof, „vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan [de richtlijnen], de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen".

6. In haar verweerschrift verwijst de Italiaanse regering voor het eerst naar presidentieel decreet nr. 320 van 8 februari 1954, betreffende regelingen inzake veterinaire gezondheid (hierna: „decreet 320/54"). [3] Volgens de regering „weerspiegelen" de voorschriften van decreet 320/54 zowel de door de communautaire wetgever nagestreefde doeleinden als de specifieke bepalingen van de richtlijnen. Aangezien de regering van plan was speciale maatregelen inzake paardepest en aviaire influenza te treffen, had zij decreet 320/54 niet als uitvoeringsmaatregel aan de Commissie meegedeeld. Nu de zaak naar het Hof is verwezen, voert de regering decreet 320/54 aan als een gedeeltelijke uitvoering van de richtlijnen, hoewel de vaststelling van de verwachte specifieke maatregelen de uitvoering zou moeten vervolledigen, nog voor het Hof een uitspraak in deze zaak zal hebben gedaan. Niettemin besluit de Italiaanse regering uitdrukkelijk met de erkenning, dat het Hof een inbreuk wegens ontoereikende omzetting van de richtlijnen moet vaststellen.

7. In repliek „verbaast" de Commissie zich over het feit, dat de Italiaanse autoriteiten het reeds bestaan van nationale bepalingen die de betrokken richtlijnen gedeeltelijk uitvoeren, in dit stadium ter sprake brengen. Ondanks deze ontwikkeling handhaaft zij haar verzoek aan het Hof vast te stellen, dat de Italiaanse Republiek *de* maatregelen die *nodig* zijn om te voldoen aan haar verplichtingen uit hoofde van de richtlijnen, niet heeft genomen (cursivering van de Commissie). De Commissie voegt hieraan toe, dat noch in de precontentieuze procedure, noch in het verweerschrift wordt betwist dat deze maatregelen nog niet zijn getroffen.

8. In dupliek stelt de Italiaanse regering, dat de spoedige inwerkingtreding van de (nieuwe) omzettingsmaatregelen een einde zal maken aan de „vastgestelde inbreuken" [4], en drukt zij de hoop uit, dat de Commissie haar beroep zal intrekken.

3 — *GURI*, nr. 142 van 24.6.1954, gewoon supplement.

4 — De oorspronkelijke Italiaanse uitdrukking is „inadempimenti contestati".

II — In rechte

9. Het eerste probleem dat in deze zaak moet worden opgehelderd, is de precieze draagwijdte van de verklaring die de Commissie van het Hof wil verkrijgen. Zowel in het met redenen omkleed advies als in haar oorspronkelijke verzoekschrift verwijst de Commissie naar het verzuim van de Italiaanse Republiek om de nodige bepalingen vast te stellen. In beide gevallen bedoelde zij duidelijk dat de Italiaanse Republiek *geen* van de bepalingen had vastgesteld die nodig zijn om aan de richtlijnen te voldoen. De Commissie verwees op generlei manier naar de mogelijkheid van een gedeeltelijke uitvoering.

10. De repliek van de Commissie op het verweer van de Italiaanse Republiek is veel minder duidelijk; de Commissie neemt meer bepaald geen enkel standpunt in over de vraag of, en in welke mate, de Italiaanse regelgeving ingevolge decreet 320/54 kan worden geacht reeds in overeenstemming te zijn met de richtlijnen. Door de woorden *„de* maatregelen die *nodig zijn"* te beklemtonen, lijkt de Commissie haar conclusie dat de Italiaanse Republiek de richtlijnen in het geheel niet heeft uitgevoerd, te hebben vervangen door de conclusie dat deze geen *volledige* uitvoering aan de richtlijnen heeft gegeven. De Commissie erkent aldus impliciet de mogelijkheid, dat decreet 320/54 wellicht gedeeltelijk uitvoering geeft aan de richtlijnen [5]; het enige feit dat dus als onbetwist kan worden beschouwd, is het verzuim van de Italiaanse Republiek om de richtlijnen *volledig* om te zetten.

11. Bij gebreke van enige aanwijzing hierover van de Commissie, en aangezien de Italiaanse Republiek reeds bestaande bepalingen inroept, moet het Hof er mijns inziens niet van uitgaan dat de Commissie betoogt, dat de Italiaanse Republiek volledig heeft nagelaten, enigerlei uitvoering te geven aan de richtlijnen. Naar mijn oordeel moet de Commissie derhalve worden geacht, de draagwijdte van de door haar gevraagde verklaring te hebben beperkt tot de vaststelling, dat de Italiaanse Republiek niet alle bepalingen van de richtlijnen heeft omgezet.

12. In die omstandigheden moet het probleem van de ontvankelijkheid van het beroep van de Commissie worden onderzocht. Hoewel de Italiaanse regering dit in haar verweerschrift niet heeft gevraagd, kan en moet het Hof mijns inziens in dit geval ambtshalve de ontvankelijkheid onderzoeken. [6] Volgens vaste rechtspraak van het Hof „wordt het onderwerp van een beroep krachtens artikel 169 EEG-Verdrag afgebakend door de in dit artikel bedoelde precontentieuze fase. Mitsdien kan het beroep niet op andere grieven worden gebaseerd dan die welke in het met redenen omkleed advies zijn genoemd." [7] In het onderhavige geval heeft de Commissie het met redenen

5 — Het alternatief zou zijn de repliek van de Commissie aldus uit te leggen, dat zij haar oorspronkelijke grief handhaaft dat de Italiaanse Republiek op generlei manier haar verplichtingen uit hoofde van de richtlijn is nagekomen, en eenvoudigweg geen rekening te houden met het bestaan van decreet 320/54.

6 — Zie bij voorbeeld het arrest van 31 maart 1992, zaak C-362/90, Commissie/Italië, Jurispr. 1992, blz. I-2353, r. o. 8.

7 — Arrest van 12 januari 1994, zaak C-296/92, Commissie/Italië, Jurispr. 1994, blz. I-1, r. o. 11, waarin wordt verwezen naar de arresten van 11 mei 1989, zaak 76/86, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1989, blz. 1021, r. o. 8, en 17 november 1992, zaak C-157/91, Commissie/Nederland, Jurispr. 1992, blz. I-5899, r. o. 17.

omkleed advies en het verzoekschrift opgesteld zonder dat zij kennis droeg van het bestaan van decreet 320/54, en het is verre van zeker dat de onderhavige grief van de Commissie de door artikel 169 van het Verdrag gewaarborgde rechten van de verdediging eerbiedigt. Voorts is de precieze omvang van het gestelde verzuim van Italië om de richtlijnen uit te voeren, in geen enkel stadium van de procedure voor het Hof met voldoende nauwkeurigheid vastgesteld.

A — *De precontentieuze procedure*

13. In het verleden heeft het Hof aanvaard, dat de Commissie haar verzoek tot vaststelling van een niet-nakoming in het stadium van haar repliek op het verweerschrift van een Lid-Staat mag wijzigen om rekening te houden met latere ontwikkelingen, op voorwaarde uiteraard, dat zij haar oorspronkelijke conclusie enkel beperkt en niet uitbreidt. In de zaak Commissie/Ierland [8] bij voorbeeld, deed de Commissie afstand van haar conclusie met betrekking tot een deel van de betrokken richtlijn dat het voorwerp was geweest van het met redenen omkleed advies en het verzoekschrift krachtens artikel 169, omdat zij erkende dat de verwerende Lid-Staat ondertussen enkele van de nodige maatregelen had genomen. Het Hof gaf gevolg aan het gewijzigde verzoek van de Commissie, vast te stellen „dat Ierland, door niet *alle* wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden die nodig zijn om aan de richtlijn te voldoen", de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen (cursivering van mij).

14. Wanneer evenwel de wijziging van de conclusie van de Commissie leidt tot een verzoek tot vaststelling van een niet-nakoming, dat niet enkel qua omvang, maar ook qua aard verschilt van het verzoek dat vervat ligt in het met redenen omkleed advies, zal het Hof de gewijzigde conclusie niet toestaan. Dit was het geval in de zaak Commissie/Luxemburg. [9] In die zaak had de Commissie geen antwoord ontvangen op haar schriftelijke ingebrekestelling en met redenen omkleed advies, en had de Luxemburgse regering geen verweerschrift ingediend. Ongeveer twee weken na indiening van het verzoekschrift, stelde Luxemburg de Commissie evenwel in kennis van een nationale wettelijke regeling die enkele jaren vóór de vaststelling van de richtlijn was uitgevaardigd en een aantal van de in de richtlijn behandelde problemen regelde. De Commissie verzocht om een uitspraak bij verstek overeenkomstig artikel 94, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering. Zij wijzigde evenwel haar oorspronkelijke conclusie tot vaststelling dat Luxemburg had nagelaten de nodige maatregelen te treffen, in het verzoek dat het Hof zou vaststellen „dat het Groothertogdom Luxemburg, door niet binnen de gestelde termijn alle maatregelen te nemen die nodig zijn om te voldoen aan [de richtlijn] (...) de krachtens artikel 25 van deze richtlijn en de artikelen 5 en 189 EG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen". [10]

8 — Arrest van 14 december 1995, zaak C-132/94, Commissie/Ierland, Jurispr. 1995, blz. I-4789, r. o. 9.

9 — Arrest van 25 april 1996, zaak C-274/93, Jurispr. 1996, blz. I-2019.

10 — Ibidem, r. o. 7.

15. Het Hof stelde zich op het standpunt, dat de Commissie „het Hof verzoekt om na onderzoek van de Luxemburgse wet vast te stellen, dat de richtlijn onvolledig en dus gebrekkig is omgezet, terwijl de Commissie in haar verzoekschrift (...) de niet-omzetting en de niet-mededeling van omzettingsmaatregelen laakte". [11] Het Hof weigerde dit te doen. Het deed in zijn arrest een uitspraak die zeer relevant is voor de onderhavige zaak. Het Hof verklaarde „dat deze vaststelling een gedetailleerd onderzoek van de Luxemburgse wet zou vereisen om na te gaan welke bepalingen van de richtlijn niet correct zijn omgezet (...). Het Hof zou een dergelijk onderzoek evenwel enkel kunnen verrichten op basis van een precontentieuze procedure die de verwerende Lid-Staat in staat stelt om zijn standpunt te bepalen ten aanzien van de grieven van de Commissie betreffende de gebrekkige omzetting van enige specifieke bepalingen van de richtlijn." [12] Aangezien de precontentieuze procedure Luxemburg niet in staat had gesteld om zijn standpunt ten aanzien van deze specifieke grieven te bepalen, verklaarde het Hof het verzoek van de Commissie niet-ontvankelijk.

16. Het is moeilijk om met betrekking tot de gevolgen van de wijziging van de grief van de Commissie, een relevant onderscheid te maken tussen de omstandigheden in de zaak Commissie/Luxemburg en die in de onderhavige zaak. In beide zaken werd de Commissie met betrekking tot haar verzoek tot vaststelling van een volledige niet-nakoming, in feite voor een verrassing geplaatst door het laattijdig aanvoeren van reeds bestaande nationale bepalingen, waarvan zij niet op de hoogte was. Zelfs het volledige verzuim van een Lid-Staat om tijdens de precontentieuze procedure enig antwoord te geven of om een verweerschrift in te dienen, leidde er in deze zaak niet toe dat hij de door de precontentieuze procedure geboden bescherming verloor. Gelet op de ernstige gevolgen van een uitspraak van het Hof, dat een Lid-Staat de krachtens een richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, die kan dienen „ter vaststelling van de grondslag van de aansprakelijkheid die een Lid-Staat, als gevolg van die niet-nakoming (...) te dragen kan krijgen" [13], is het mijns inziens noodzakelijk, dat de Lid-Staat tijdens de precontentieuze procedure in staat wordt gesteld om de grief van de Commissie inzake een gebrekkige omzetting, in tegenstelling tot een volledige niet-nakoming, te weerleggen.

17. In dergelijke omstandigheden kan het Hof mijns inziens derhalve niet worden verzocht vast te stellen, dat een Lid-Staat de op hem rustende verplichtingen gedeeltelijk niet is nagekomen, wanneer deze Lid-Staat zijn standpunt inzake het oordeel van de Commissie over de omvang van die inbreuk niet kenbaar heeft kunnen maken. Dit vloeit voort uit artikel 169, lid 1, van het Verdrag. Ingevolge deze bepaling kan de Commissie eerst een met redenen omkleed advies uitbrengen nadat de Lid-Staat in de gelegenheid is gesteld, zijn opmerkingen over *die*

11 — Ibidem, r. o. 10.

12 — Ibidem, r. o. 12 en 13.

13 — Arrest van 7 februari 1973, zaak 39/72, Commissie/Italië, Jurispr. 1973, blz. 101, r. o. 11; zie ook arresten van 19 november 1991, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich e. a., Jurispr. 1991, blz. I-5357, en 5 maart 1996, gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, Brasserie du pêcheur en Factortame, Jurispr. 1996, I-1029.

kwestie, en niet over een andere, zelfs verwante kwestie kenbaar te maken. Zoals het Hof in de zaak Commissie/Spanje opmerkte, „[vormt] het regelmatig verloop van de precontentieuze procedure (...) een door het Verdrag gewilde wezenlijke waarborg (...) om te verzekeren dat in de eventuele procedure voor het Hof het onderwerp van het geding duidelijk is omschreven. In de contradictoire procedure zal het Hof immers enkel op basis van een regelmatige precontentieuze procedure in staat zijn te beoordelen, of de Lid-Staat inderdaad precies die verplichtingen niet is nagekomen waarvan de Commissie stelt dat zij zijn geschonden." [14]

18. De omstandigheden van de onderhavige zaak verschillen mijns inziens volledig van die in de zaak Commissie/Ierland, om dezelfde redenen als het Hof in de zaak Commissie/Luxemburg heeft uiteengezet. Door te erkennen dat Ierland een aantal omzettingsmaatregelen had genomen, handhaafde de Commissie in feite haar verzoek enkel met betrekking tot de bepalingen van de richtlijn inzake vis en visserijprodukten, waarvan Ierland niet beweerde dat zij waren uitgevoerd. Daarom kon worden gesteld, dat in de procedure voor het Hof het voorwerp van het geding duidelijk omschreven en onbetwist was. Dit voorwerp verschilde weliswaar van dat in de precontentieuze procedure en het oorspronkelijke verzoekschrift van de Commissie, maar de verwerende Lid-Staat was tijdens de precontentieuze procedure in de gelegenheid gesteld zijn opmerkingen kenbaar te maken over alle vermeende schendingen van zijn verplichtingen, met inbegrip van zijn verplichting om veterinaire controles op vis en visserijprodukten in te stellen. Daarentegen had de verwerende Lid-Staat in de zaak Commissie/Luxemburg vóór de procedure voor het Hof niet de mogelijkheid gehad, zijn opmerkingen kenbaar te maken over de verklaring van de Commissie, dat de nationale bepalingen de betrokken richtlijn niet uitvoerden.

19. Het essentiële verschil schuilt mijns inziens in de definitie van de niet-nakoming zoals die in het verzoekschrift aan de orde wordt gesteld. Wanneer de omvang en de aard van de feitelijke uitvoering, en dus van het vermeende nog bestaande verzuim, onbetwist zijn, hoeft er geen bezwaar tegen te zijn dat de Commissie haar oorspronkelijke vordering beperkt; de verwerende Lid-Staat heeft in dat geval de gelegenheid gehad om *dat* verzuim binnen het kader van het met redenen omkleed advies aan te vechten. Wanneer de omvang en de aard van de gestelde niet-nakoming onduidelijk zijn, moet de verwerende Lid-Staat — zelfs wanneer hij in de procedure verstek heeft laten gaan of de niet-nakoming niet betwist — de mogelijkheid krijgen zijn opmerkingen kenbaar te maken over het met redenen omkleed advies dat deze niet-nakoming poogt vast te stellen, alvorens het Hof behoorlijk kan oordelen, of de Lid-Staat de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen al dan niet heeft geschonden.

20. De Commissie heeft in geen enkel stadium van de onderhavige procedure „een coherente, gedetailleerde uiteenzetting" gegeven „van de redenen die [haar] tot de overtuiging hebben gebracht" dat Italië ondanks decreet 320/54 de krachtens de richtlijn op

14 — Beschikking van 11 juli 1995, zaak C-266/94, Jurispr. 1995, blz. I-1975, r. o. 17 en 18.

haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. Deze uiteenzetting zou in het met redenen omkleed advies moeten staan [15], zodat de Italiaanse republiek haar opmerkingen daarover kenbaar had kunnen maken. In deze omstandigheden ben ik van oordeel, dat het verzoek van de Commissie niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

B — *Gebrek aan nauwkeurigheid van de conclusie van de Commissie*

21. Zelfs indien het eerste bezwaar tegen de ontvankelijkheid van de gewijzigde conclusie van de Commissie op één of andere manier kan worden ondervangen, zou het Hof mijns inziens om verwante redenen nog steeds geen uitspraak over de grond van de zaak kunnen doen, doordat de Commissie niet heeft verduidelijkt welke van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen door Italië zou zijn geschonden. Het vereiste dat de Commissie *specifiek* stelt welke verplichtingen door een Lid-Staat zijn geschonden, vloeit voort uit de aard van de procedure van artikel 169 en werd door het Hof onder meer beklemtoond in de zaak Commissie/Spanje. [16] De Commissie werd weliswaar pas in een laat stadium in kennis gesteld van decreet 320/54, maar zij had toch enigszins kunnen aanduiden in hoeverre dit decreet van belang was op de bij de richtlijnen geregelde gebieden. Het is vaste rechtspraak, dat „het aan de Commissie staat om in het kader van een procedure (...) op grond van artikel 169 EEG-Verdrag het gestelde verzuim aan te tonen. Zij dient het Hof de gegevens te verschaffen die dit nodig heeft om te kunnen vaststellen of er inderdaad sprake is van een verzuim, en zij kan zich daarbij niet baseren op een of ander rechtsvermoeden." [17] In casu was het dus de taak van de Commissie om vast te stellen, in welke mate Italië de richtlijnen niet had uitgevoerd.

22. De omstandigheden van het onderhavige geval zijn hoe dan ook extremer dan die in de zaak Commissie/Luxemburg, waarin de Commissie had getracht een aantal bepalingen van de richtlijn die niet in nationaal recht waren omgezet, aan te duiden, en advocaat-generaal Jacobs een systematische vergelijking van de reeds bestaande Luxemburgse wetgeving met de richtlijn, en van de gewijzigde vordering van de Commissie had uitgevoerd. [18] In haar memorie van repliek in de onderhavige zaak heeft de Commissie enkel haar verbazing over het gedrag van de Italiaanse regering uitgedrukt, zonder enig onderzoek van de in het verweerschrift aangevoerde bepalingen. Partijen zijn het er weliswaar over eens, dat de richtlijnen niet naar

15 — Arrest van 28 maart 1985, zaak 274/83, Commissie/Italië, Jurispr. 1985, blz. 1077, r. o. 21.

16 — Zaak C-266/94, reeds aangehaald in voetnoot 14, r. o. 18 van de beschikking.

17 — Arrest van 25 mei 1982, zaak 96/81, Commissie/Nederland, Jurispr. 1982, blz. 1791, r. o. 6.

18 — Zaak C-274/93, reeds aangehaald in voetnoot 9, punten 15-46 van de conclusie.

behoren zijn uitgevoerd, maar het Hof heeft geen aanwijzingen gekregen over de omvang van dit verzuim.

23. Het komt mij ook voor, dat aan de doeleinden van de procedure van artikel 169 niet zal worden voldaan door een uitspraak van het Hof over de vragen ten gronde, zoals die in casu aan het Hof zijn voorgelegd. Het Hof verklaarde in het arrest van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie, dat deze procedure „beoogt een gedraging van een Lid-Staat in strijd met het gemeenschapsrecht te doen vaststellen en te doen ophouden". [19] Indien het Hof verklaart, dat een Lid-Staat een richtlijn gedeeltelijk niet heeft uitgevoerd, in omstandigheden waarin de omvang van dit verzuim onmogelijk kan worden vastgesteld, zal de Lid-Staat niet kunnen bepalen welke maatregelen overeenkomstig artikel 171, lid 1, van het Verdrag „nodig zijn ter uitvoering van het arrest". De Commissie zou evenmin een nuttig gebruik kunnen maken van de mechanismen van artikel 171, lid 2, van het Verdrag, zoals gewijzigd bij het Verdrag betreffende de Europese Unie, indien het eerste arrest van het Hof de vraag van de omvang van de niet-nakoming onbeantwoord laat.

24. Hoewel het overenigbaar kan lijken met wat advocaat-generaal Jacobs in de zaak Commissie/Luxemburg „de beginselen van proceseconomie en goede rechtsbedeling" noemde [20], dat een Lid-Staat een behoorlijk onderzoek van de verenigbaarheid van zijn wetgeving door de Commissie en het Hof kan vertragen door zijn toevlucht te nemen tot taktieken zoals de hier aangewende, moet niettemin voor ogen worden gehouden, dat „de ontvankelijkheid van een beroep krachtens artikel 169 EEG-Verdrag uitsluitend afhankelijk is van de objectieve vaststelling van de niet-nakoming" en niet wordt beïnvloed door „enig stilzitten of verzet van de betrokken Lid-Staat". [21] Advocaat-generaal Roemer merkte in zijn conclusie in de zaak Commissie/Frankrijk op, dat het bij „de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag (...) niet om schuld en moraal gaat, maar eenvoudig om de opheldering van de rechtstoestand". [22] In casu heeft de Commissie in geen enkel stadium een analyse gegeven van de verplichtingen van Italië uit hoofde van de richtlijnen in het licht van decreet 320/54, en het komt mij voor dat het Hof in deze omstandigheden, om de redenen vermeld in de zaak Commissie/Luxemburg [23], niet in staat is de rechtstoestand op te helderen.

25. Ik erken het gewicht van de hiervoor aangehaalde opmerkingen van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Commissie/Luxemburg [24], in het bijzonder dat de Lid-Staten in dergelijke omstandigheden wellicht worden gestimuleerd „om pas zeer laat wetteksten over te leggen in de hoop dat de daarop volgende wijziging van de conclusies door de Commissie, het beroep niet-ontvankelijk zou maken". [25] Dit neemt niet

19 — Gevoegde zaken 15/76 en 16/76, Jurispr. 1979, blz. 321, r. o. 27.

20 — Conclusie van 23 november 1995, punt 12.

21 — Arrest van 1 maart 1983, zaak 301/81, Commissie/België, Jurispr. 1983, blz. 467, r. o. 8.

22 — Conclusie bij het arrest van 14 december 1971, zaak 7/71, Jurispr. 1971, blz. 1003, in het bijzonder blz. 1034.

23 — Zie r. o. 12 en 13 van dat arrest.

24 — Punt 24 van deze conclusie.

25 — Punt 12 van de conclusie bij het in voetnoot 9 aangehaalde arrest.

weg, dat een Lid-Staat volgens het rechtssysteem van het Verdrag in een procedure krachtens artikel 169 niet kan worden gedwongen enig verweer in te dienen, noch kan worden belet verweer te voeren na afloop van de precontentieuze fase. Indien een Lid-Staat niet de mogelijkheid had, verweermiddelen aan te voeren nadat bij het Hof beroep is ingesteld, zou de Commissie in feite de bevoegdheid hebben om „de rechten en verplichtingen van een Lid-Staat definitief te bepalen (...) Volgens het stelsel van de artikelen 169-171 van het Verdrag kunnen [evenwel] enkel in een arrest van het Hof de rechten en verplichtingen der Lid-Staten worden vastgesteld en hun gedragingen worden beoordeeld." [26]

26. De Commissie zou in casu in haar beroep wegens niet-nakoming de subsidiaire vordering hebben kunnen opnemen, dat Italië, in strijd met de artikelen 20 en 22 van de respectieve richtlijnen, en/of artikel 5 van het Verdrag, heeft nagelaten haar in kennis te stellen van de relevante nationale maatregelen [27]; zoals gezegd [28], nam zij op grond van het stilzwijgen van verweerster aan, dat die maatregelen niet waren getroffen, en heeft zij verzuimd, een dergelijke vordering in haar verzoekschrift op te nemen.

27. Volledigheidshalve moet ik hieraan toevoegen, dat ik het niet bijzonder relevant acht dat de verwerende Lid-Staat het Hof uitdrukkelijk heeft verzocht, vast te stellen dat de richtlijnen niet correct waren omgezet. In de eerste plaats volgt dit logischerwijze uit zijn verweer, dat de richtlijnen gedeeltelijk zijn omgezet door decreet 320/54, ongeacht of de verwerende Lid-Staat al dan niet uitdrukkelijk tot die conclusie komt. In de tweede plaats heeft de Italiaanse regering geenszins aangegeven, in hoeverre haars inziens de richtlijnen kunnen worden geacht als het ware ex ante door het decreet te zijn omgezet. Ten slotte heeft de procedure krachtens artikel 169 zoals gezegd een objectief karakter, en hoeft het Hof door de verweerder gedane toegevingen niet te aanvaarden. Zo ging het Hof in het arrest van 7 maart 1996, Commissie/Frankrijk [29], over tot een gedetailleerd onderzoek van de grieven van de Commissie, met inbegrip van de grieven die niet door de Franse regering waren betwist.

28. Bijgevolg ben ik van oordeel, dat het beroep van de Commissie niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Wat de kosten betreft, was het gebrek aan medewerking van de Italiaanse regering flagrant en was het de oorzaak van het misverstand dat de Commissie ertoe bracht, de procedure op de verkeerde grondslag in te leiden. Daarom geef ik het Hof in overweging om, zoals in de zaak Commissie/Luxemburg, de verwerende Lid-Staat in alle kosten te verwijzen.

26 — Arrest van 27 mei 1981, gevoegde zaken 142/80 en 143/80, Essevi en Salengo, Jurispr. 1981, blz. 1413, r. o. 16.

27 — Zoals de Commissie dit vaak doet in het kader van beroepen krachtens artikel 169; zie bij voorbeeld arrest van 2 mei 1996, zaak C-234/95, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1996, blz. I-2415, r. o. 1.

28 — Punt 5 van deze conclusie.

29 — Zaak C-334/94, Jurispr. 1996, blz. I-1307, r. o. 11-24.

III — Conclusie

29. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

1) het beroep van de Commissie niet-ontvankelijk te verklaren, en

2) de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.