FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

föredraget den 6 juni 1996 *

1. Detta mål kan sägas röra en delvis obestridd talan om fördragsbrott. Även om Italien har medgivit att det ännu inte har vidtagits några särskilda åtgärder för att genomföra de berörda direktiven, har medlemsstaten i sitt svaromål inför domstolen hävdat att ett dekret från år 1954 innehåller vissa bestämmelser som motsvarar bestämmelserna i de båda direktiven. De särskilda omständigheterna i detta fall har gett upphov till frågan om kommissionens talan kan upptas till prövning.

I — Bakgrund och förfarande

2. Fristerna för att sätta i kraft de nationella bestämmelser som krävs för att införliva rådets direktiv 92/35/EEG av den 29 april 1992 om kontrollregler och åtgärder för bekämpning av afrikansk hästpest [1] och rådets direktiv 92/40/EEG av den 19 maj 1992 om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av aviär influensa [2] (nedan kallade direktiven) löpte båda ut den 31 december 1992, i enlighet med artikel 20 första stycket i direktiv 92/35 och artikel 22 första stycket i direktiv 92/40. Då kommissionen inte erhöll någon underrättelse om vilka åtgärder för införlivande som hade vidtagits, vilket var ett krav enligt andra stycket i var och en av dessa bestämmelser, begärde den i skrivelse av den 12 mars 1993 att den italienska regeringen skulle skicka den en fullständig och detaljerad förteckning över sådana åtgärder. Kommissionen erhöll inte något svar på denna skrivelse.

3. Den 2 maj 1994 delgav kommissionen den italienska regeringen ett motiverat yttrande i enlighet med artikel 169 i fördraget. I yttrandet uppräknades de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt artikel 189.3 i fördraget, i vilken det föreskrivs att "ett direktiv skall med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat", och artikel 5 första stycket enligt vilken medlemsstaterna skall "vidta alla lämpliga åtgärder ... för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner". Kommissionen påpekade att då den inte hade några uppgifter som visade motsatsen, måste den utgå ifrån att "medlemsstaten ännu inte [hade] vidtagit [nödvändiga] åtgärder" för att följa direktiven och därför [hade] underlåtit att uppfylla sina skyldigheter.

* Originalspråk: engelska.
1 — EGT nr L 157, s. 19.
2 — EGT nr L 167, s. 1.

4. Den 29 juli 1994 underrättade Italiens ständiga representation kommissionen om att införlivandet av direktiven ingick i 1993 års lag beträffande gemenskapsrätt och att förfarandet således pågick.

5. Den 22 februari 1995 väckte kommissionen den föreliggande talan. I sin ansökan har kommissionen yrkat att domstolen "skall fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att inte inom föreskriven frist anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa [direktiven]".

6. Den italienska regeringen har i sin svarsinlaga för första gången hänvisat till presidentens dekret nr 320 av den 8 februari 1954 om veterinärmedicinska bestämmelser (nedan kallad DPR 320/54). [3] Enligt den italienska regeringen skulle de regler som fastställs i DPR 320/54 "återspegla" såväl de mål som eftersträvas av gemenskapslagstiftaren som de specifika bestämmelserna i direktiven. Eftersom regeringen avsåg att anta särskilda bestämmelser om afrikansk hästpest och aviär influensa, hade den inte underrättat kommissionen om att DPR 320/54 var en införlivandeåtgärd. När nu ärendet har förts vidare till domstolen, har den italienska regeringen gjort gällande att DPR 320/54 innebär att direktiven har genomförts till en del och att de planerade särskilda bestämmelserna som skall fullborda genomförandet kommer att antas innan domstolen ens har avgjort målet. Den italienska regeringen har ändå uttryckligen godtagit att domstolen fastställer att medlemsstaten har underlåtit att genomföra direktiven fullständigt.

7. Kommissionen har i sin replik uttryckt "förvåning" över att de italienska myndigheterna på detta stadium har gjort gällande att det redan finns nationella bestämmelser som innebär att de berörda direktiven till viss del är genomförda. Oberoende av denna utveckling har kommissionen vidhållit sitt yrkande att domstolen skall fastställa att Italien inte har vidtagit *de* åtgärder som är *nödvändiga* för att fullgöra sina skyldigheter enligt direktiven (kommissionens kursivering). Kommissionen har tillagt att Italien varken under det administrativa förfarandet eller i sitt svaromål har bestritt att dessa åtgärder ännu inte har vidtagits.

8. Den italienska regeringen har i sin duplik hävdat att de (nya) genomförandebestämmelserna snart kommer att träda i kraft och få den "konstaterade underlåtenheten" [4] att upphöra och har uttryckt sin förhoppning om att kommissionen skall återkalla sin talan.

3 — *GURI* nr 142 av den 24 juni 1954, ordinarie bihang.

4 — I den italienska originaltexten används uttrycket "inadempimenti contestati".

II — Rättslig bedömning

9. I detta mål måste först klargöras exakt hur långt kommissionen önskar att domstolen skall sträcka sig i sitt avgörande. I såväl det motiverade yttrandet som den ansökan genom vilken talan har väckts har kommissionen hänvisat till att Italien inte har vidtagit nödvändiga åtgärder. I båda fallen framgår det klart att kommissionen menar att Italien inte har vidtagit *någon* av de åtgärder som krävs för att följa direktiven. Kommissionen har inte på något sätt antytt att det finns en möjlighet att direktiven har genomförts till en del.

10. Kommissionens replik på Italiens svaromål är betydligt mer oklar. Den har i synnerhet inte alls tagit ställning till frågan om och i vilken utsträckning DPR 320/54 innebär att italiensk rätt redan kan anses stå i överensstämmelse med direktiven. Genom att betona orden "*de* åtgärder som är *nödvändiga*" förefaller kommissionen ha ändrat sitt yrkande till att avse att Republiken Italien har underlåtit att införliva direktiven *fullständigt*, snarare än att totalt ha underlåtit att införliva dem. Kommissionen har således implicit låtit förstå att den godtar möjligheten att DPR 320/54 kan innebära att direktiven har införlivats till en del. [5] Italiens underlåtenhet att införliva direktiven *fullständigt* är därför det enda påstående som kan sägas vara obestritt.

11. Då kommissionen inte har lämnat någon uppgift i det hänseendet, och med hänsyn till att Italien har åberopat redan befintliga bestämmelser, anser jag inte att domstolen bör presumera att kommissionen vidhåller att Republiken Italien helt har underlåtit att införliva någon del av direktiven. Av detta följer enligt min uppfattning att kommissionen måste anses ha inskränkt sin talan till att avse att domstolen skall fastställa att Republiken Italien inte har införlivat alla bestämmelser i direktiven.

12. Det är mot denna bakgrund som frågan om kommissionens talan kan upptas till sakprövning skall behandlas. Även om den italienska regeringen inte har yrkat att talan skall avvisas, kan domstolen pröva frågan ex officio och bör enligt min uppfattning också göra detta. [6] Enligt domstolens fasta rättspraxis "avgränsas föremålet för en talan enligt artikel 169 genom det administrativa förfarande som föreskrivs i denna artikel. Talan kan därför inte grundas på några andra anmärkningar än de som anges i det motiverade yttrandet". [7] I detta fall har både det

5 — Alternativet skulle vara att tolka kommissionens replik på så sätt att kommissionen har vidhållit sitt ursprungliga yrkande att Italien inte på något sätt har uppfyllt sina skyldigheter enligt direktiven, och att DPR 320/54 lämnas helt utan avseende.

6 — Se till exempel dom av den 31 mars 1992, kommissionen mot Italien (C-362/90, Rec. s. I-2353, punkt 8).

7 — Dom av den 12 januari 1994, kommissionen mot Italien (C-296/92, Rec. s. I-1), punkt 11, i vilken det hänvisas till dom av den 11 maj 1989, kommissionen mot Tyskland (76/86, Rec. s. 1021, punkt 8), och dom av den 17 november 1992, kommissionen mot Nederländerna (C-157/91, Rec. s. 5899, punkt 17).

motiverade yttrandet och kommissionens ansökan utformats utan vetskap om förekomsten av DPR 320/54, och det är långtifrån självklart att kommissionen i sin nuvarande anmärkning respekterar den rätt till försvar som artikel 169 i fördraget skall säkerställa. Den exakta omfattningen av Italiens påstådda underlåtenhet att följa direktiven har inte heller i något skede av förfarandet vid domstolen preciserats tillräckligt.

A. Det administrativa förfarandet

13. Domstolen har i tidigare mål tillåtit kommissionen att i sin replik på den berörda medlemsstatens svaromål ändra sin talan om fastställelse av fördragsbrott för att beakta en senare utveckling av omständigheterna, även om kommissionen naturligtvis bara får inskränka, inte utvidga, sitt ursprungliga yrkande. I till exempel målet kommissionen mot Irland [8] återkallade kommissionen sin talan i fråga om en del av det direktiv som hade varit föremål för det motiverade yttrandet och talan enligt artikel 169, eftersom den medgav att medlemsstaten under mellantiden hade vidtagit vissa av de nödvändiga åtgärderna. Domstolen biföll kommissionens talan som ändrats till att avse fastställelse av "att Irland hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet genom att inte anta *alla* de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv" (min kursivering).

14. När kommissionen däremot ändrar sitt yrkande så att det leder till en talan om fastställelse av fördragsbrott av ett annat slag, och inte bara av en annan omfattning, än det som anges i det motiverade yttrandet, kan domstolen inte godta det ändrade yrkandet. Så var fallet i målet kommissionen mot Luxemburg. [9] I detta fall hade kommissionen inte fått något svar på vare sig den formella underrättelsen eller det motiverade yttrandet, och den luxemburgska regeringen hade inte inkommit med något svaromål. Cirka två månader efter det att kommissionen hade ingivit sin ansökan, underrättade Luxemburg kommissionen om att en nationell lag hade antagits några år före direktivet och att denna lag reglerade ett antal av de frågor som behandlades i direktivet. Kommissionen yrkade att domstolen skulle meddela tredskodom enligt artikel 94.1 i domstolens rättegångsregler. Den ändrade därvid sitt ursprungliga yrkande om att domstolen skulle fastställa en underlåtenhet att vidta nödvändiga åtgärder till ett yrkande om att domstolen skulle fastställa att "Storhertigdömet Luxemburg, genom att underlåta att inom den föreskrivna fristen vidta alla de åtgärder som [var] nödvändiga för att följa [direktivet] ... [hade] underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 25 i nämnda direktiv samt artiklarna 5 och 189 i EEG-fördraget". [10]

8 — Dom av den 14 december 1995 (C-132/94, REG s. I-4789, punkt 9).

9 — Dom av den 25 april 1996 (C-274/93, REG s. I-2019).

10 — Punkt 7 i domen.

15. Domstolen ansåg att kommissionen nu hade "yrkat att domstolen, efter en undersökning av den luxemburgska lagen, [skulle] fastställa att nämnda direktiv [hade] införlivats bristfälligt och således oriktigt, medan kommissionen i sin ansökan ... [hade anfört] kritik mot uteblivet införlivande och underlåtenhet att meddela de åtgärder som vidtagits för införlivande". [11] Domstolen vägrade att göra detta. Den gav i sin dom uttryck för ett resonemang som är högst relevant för det föreliggande målet, och enligt vilket en sådan fastställelse "förutsätter en detaljerad undersökning av den luxemburgska lagen för att kontrollera vilka av direktivets bestämmelser som inte har införlivats på ett riktigt sätt ... Domstolen kan emellertid endast företa en sådan prövning på grundval av ett administrativt förfarande som har gjort det möjligt för den medlemsstat som är svarande att ta ställning till kommissionens anmärkningar avseende det bristande införlivandet av vissa närmare angivna bestämmelser i direktivet". [12] Eftersom Luxemburg inte hade fått tillfälle att ta ställning till dessa bestämda anmärkningar under det administrativa förfarandet, beslöt domstolen att avvisa talan.

16. Det är svårt att se någon egentlig skillnad mellan omständigheterna i målet kommissionen mot Luxemburg och omständigheterna i det föreliggande målet vad gäller följderna av kommissionens ändrade yrkanden. I både fallen har kommissionen yrkat fastställelse av en total underlåtenhet att införliva och därvid överrumplats av ett senkommet åberopande av nationella bestämmelser som har funnits sedan tidigare, men som kommissionen inte har känt till. Även om en medlemsstat fullständigt har underlåtit att lämna något svar under det administrativa förfarandet eller att inkomma med svaromål, har den ändå inte förlorat det skydd som följer av det administrativa förfarandet. Med hänsyn till att en dom, i vilken domstolen fastställer att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt ett direktiv, har allvarliga följder, eftersom den kan utgöra grunden "för det ansvar som en medlemsstat till följd av sin underlåtenhet kan riskera att ådra sig" [13], bör det enligt min uppfattning vara ett oeftergivligt krav att medlemsstaten får tillfälle att under det administrativa förfarandet bemöta kommissionens anmärkning om ett bristfälligt införlivande, i stället för en total underlåtenhet att införliva.

17. Enligt min uppfattning kan kommissionen därför inte under sådana omständigheter begära att domstolen skall fastställa att en medlemsstat delvis har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, när denna medlemsstat inte har fått tillfälle att ta ställning till kommissionens bedömning av fördragsbrottets omfattning. Detta framgår av artikel 169 första stycket i fördraget, enligt vilket kommissionen bara kan avge ett motiverat yttrande i ärendet efter det att medlemsstaten har givits tillfälle att inkomma med synpunkter i *detta ärende* och inte i ett annat — om än besläktat — ärende. I målet kommissionen mot Spanien har domstolen påpekat att

11 — Punkt 10 i domen.

12 — Punkterna 12 och 13 i domen.

13 — Dom av den 7 februari 1973, kommissionen mot Italien (39/72, Rec. s. 101, punkt 11). Se dessutom dom av den 19 november 1991, Francovich m. fl. (C-6/90 och C-9/90, Rec. s. I-5357), och dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (C-46/93 och C-48/93, REG s. I-1029).

”ett korrekt genomförande av det administrativa förfarandet är nödvändigt enligt fördraget ... för att säkerställa att ett eventuellt domstolsförfarande får ett klart avgränsat tvisteföremål ... Det är nämligen bara med utgångspunkt från ett korrekt genomfört administrativt förfarande som det kontradiktoriska förfarandet inför domstolen ger densamma möjlighet att avgöra om medlemsstaten faktiskt har underlåtit att uppfylla just de skyldigheter som kommissionen påstår att staten har åsidosatt”. [14]

18. Det förefaller mig som om omständigheterna i det aktuella fallet helt skiljer sig från de som förelåg i målet kommissionen mot Irland, och det av samma skäl som de som domstolen angav i sin dom i målet kommissionen mot Luxemburg. När kommissionen medgav att Irland hade vidtagit vissa införlivandeåtgärder vidhöll den nämligen sin talan enbart i fråga om de bestämmelser i direktivet som rörde fisk och fiskprodukter och som Irland inte gjorde något anspråk på att ha införlivat. Förfarandet vid domstolen kunde därför anses ha ett klart definierat och obestritt föremål. Även om detta skilde sig från föremålet för det administrativa förfarandet och kommissionens ursprungliga ansökan, hade medlemsstaten under det administrativa förfarandet givits tillfälle att inkomma med sina synpunkter rörande samtliga påståenden om att den hade underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, inbegripet skyldigheten att genomföra veterinärkontroller av fisk och fiskprodukter. I målet Luxemburg hade den svarande medlemsstaten däremot inte fått någon sådan möjlighet att ta ställning till kommissionens påstående om att de nationella bestämmelserna inte innebar att direktivet genomfördes.

19. Den avgörande skillnaden tycks ligga i sättet att definiera den underlåtenhet från medlemsstatens sida att iaktta sina skyldigheter som är föremål för talan. När det faktiska genomförandets omfattning och karaktär, och därmed den påstådda bestående underlåtenhetens omfattning och karaktär, är obestridda, finns det inte något hinder för att kommissionen inskränker sin ursprungliga talan. Den svarande medlemsstaten har under sådana omständigheter givits tillfälle att bestrida *den* underlåtenheten inom ramen för det motiverade yttrandet. När det finns tvivel rörande underlåtenhetens omfattning och karaktär, måste den svarande medlemsstaten — även om den har brustit vad gäller förfarandet eller inte bestrider sin underlåtenhet — få möjlighet att lämna synpunkter på ett motiverat yttrande i vilket kommissionen söker fastställa denna underlåtenhet, innan domstolen faktiskt kan ta ställning till om kommissionen har brutit mot sina skyldigheter enligt fördraget eller inte.

20. Kommissionen har inte i något skede av det aktuella förfarandet kommit med ”en sammanhängande och detaljerad redogörelse för de skäl som har lett [den] till slutsatsen” att Italien, oaktat DPR 320/54, har åsidosatt sina skyldigheter enligt direktivet, trots att

14 — Beslut av den 11 juli 1995 (C-266/94, REG s. I-1975, punkterna 17 och 18).

en sådan redogörelse borde ha lämnats i det motiverade yttrandet [15] och Italien borde ha givits tillfälle att yttra sig över den. Mot denna bakgrund finner jag att kommissionens talan bör avvisas.

B. Bristen på precision i kommissionens yrkande

21. Även om det första hindret för att ta upp kommissionens ändrade talan till prövning på ett eller annat sätt skulle kunna övervinnas, skulle domstolen, enligt min mening och av samma skäl, ändå inte vara i stånd att avgöra saken, eftersom kommissionen inte har klargjort vilka av skyldigheterna enligt direktivet som Italien påstås ha åsidosatt. Kravet på att kommissionen skall *precisera* sina påståenden om en medlemsstats underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter hänger samman med det slags förfarande som föreskrivs i artikel 169 och berördes av domstolen i till exempel målet kommissionen mot Spanien. [16] Även om kommissionen underrättades om DPR 320/54 på ett mycket sent stadium, kunde den ändå ha lämnat någon antydan om vad denna rättsakt har för inverkan på de frågor som regleras i direktiven. Det är fast rättspraxis att det "i förfaranden enligt artikel 169 ... åligger kommissionen att styrka påståendet att medlemsstaten har underlåtit att uppfylla sin skyldighet. Kommissionen har ansvar för att domstolen får de uppgifter som den behöver för att kunna fastställa att skyldigheten inte har uppfyllts, och kommissionen kan i detta avseende inte stödja sig på någon presumtion". [17] I detta fall ankom det således på kommissionen att fastställa omfattningen av Italiens underlåtenhet att införliva direktiven.

22. Omständigheterna i detta mål är hur som helst mer tillspetsade än de i målet kommissionen mot Luxemburg, i vilket kommissionen försökte påvisa ett visst antal direktivbestämmelser som inte hade genomförts i nationell rätt, och i vilket generaladvokaten Jacobs gjorde en systematisk jämförelse mellan den tidiga lagen, direktivet och kommissionens ändrade yrkande. [18] I sin replik i det föreliggande målet har kommissionen enbart uttryckt sin förvåning över den italienska regeringens beteende, utan att närmare undersöka någon av de bestämmelser som Italien har åberopat i sitt svaromål. Även om parterna är överens om att direktiven inte är

15 — Se dom av den 28 mars 1985, kommissionen mot Italien (274/83, Rec. s. 1077, punkt 21).

16 — Fotnot 14 ovan, punkt 18 i beslutet.

17 — Dom av den 25 maj 1982, kommissionen mot Nederländerna (96/81, Rec. s. 1791, punkt 6).

18 — Mål 274/93, nämnt i fotnot 9 ovan, punkt 15—46 i generaladvokatens förslag till avgörande.

korrekt genomförda, har domstolen inte fått några uppgifter om omfattningen av denna underlåtenhet.

23. Det förefaller mig också som om domstolen, på det sätt som saken har lagts fram i detta mål, inte kan fälla något avgörande som gör det möjligt att uppfylla ändamålet med förfarandet enligt artikel 169. Domstolen har i en dom av den 7 februari 1979, Frankrike mot kommissionen, angivit att ändamålet är att "fastställa att en medlemsstat genom sitt beteende åsidosätter gemenskapsrätten samt bringa detta beteende att upphöra". [19] Om domstolen fastställer att en medlemsstat delvis har underlåtit att genomföra direktivet och omständigheterna gör det omöjligt att bestämma omfattningen av denna underlåtenhet, kan medlemsstaten inte avgöra vilka åtgärder som är "nödvändiga för att följa domen" i enlighet med artikel 171.1 i fördraget. Kommissionen torde inte heller riktigt kunna utnyttja det förfarande som föreskrivs i artikel 171.2 i fördraget, såsom det har ändrats genom Fördraget om Europeiska unionen, om domstolens första dom inte ger svar på frågan om omfattningen av underlåtenheten att införliva.

24. Även om det kan tyckas oförenligt med vad generaladvokaten Jacobs i det ovan nämnda målet kommissionen mot Luxemburg betecknade som "principerna om förfarandets riktiga förlopp och god rättskipning" [20] att en medlemsstat skulle ha möjlighet att fördröja kommissionens och domstolens egentliga prövning av den nationella lagstiftningens förenlighet med gemenskapsrätten genom att ta till sådana metoder som de som har använts i detta fall, måste man hålla i minnet att "frågan om en talan som väcks med stöd av artikel 169 i fördraget kan upptas till prövning endast är avhängig det objektiva konstaterandet att medlemsstaten har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter" och påverkas inte av "någon overksamhet eller motvillighet från den berörda medlemsstatens sida". [21] Som generaladvokat Roemer påpekade i målet kommissionen mot Frankrike har "förfarandet enligt artikel 169 i EEG-fördraget ... inte något att göra med skuld och moral utan avser bara att klargöra det rättsliga förhållandet". [22] I det föreliggande målet har kommissionen inte vid något tillfälle gjort en analys av Italiens skyldigheter enligt direktiven mot bakgrund av DPR 320/54, och min uppfattning är att domstolen under dessa omständigheter inte är i stånd att klargöra det rättsliga förhållandet, av samma skäl som de i målet kommissionen mot Luxemburg. [23]

25. Jag är medveten om styrkan i generaladvokaten Jacobs ovannämnda anmärkningar [24] i målet kommissionen mot Luxemburg, och det särskilt vad gäller möjligheten att medlemsstaterna under sådana omständigheter uppmuntras "att inkomma med lagtexter endast i ett mycket sent skede i hopp om att kommissionens därpå följande ändring av yrkandena skulle innebära att talan inte kan

19 — Mål 15/76 och 16/76, Rec. s. 321, punkt 27.

20 — Förslag till avgörande av den 23 november 1995, punkt 12.

21 — Dom av den 1 mars 1983, kommissionen mot Belgien (301/81, Rec. s. 467, punkt 8).

22 — Förslag till avgörande i dom av den 14 december 1971 (7/71, Rec. s. 1003 och särskilt s. 1035).

23 — Punkterna 12 och 13 i domen.

24 — Punkt 24 i detta förslag till avgörande.

prövas". [25] Emellertid kvarstår det faktum att en medlemsstat varken kan tvingas att inom ramen för fördragets rättskipningssystem anföra något alls till sitt försvar i förfaranden enligt artikel 169 eller hindras från att inkomma med uppgifter till sitt försvar efter det att det administrativa förfarandet har avslutats. Om en medlemsstat inte hade möjlighet att försvara sig efter det att talan har väckts vid domstolen, skulle kommissionen nämligen "slutgiltigt kunna bestämma ... vilka rättigheter och skyldigheter en medlemsstat har ... [trots att] det system som följer av artiklarna 169 och 170 i fördraget innebär att det bara är i domstolens dom som medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter kan bestämmas och deras beteende bedömas". [26]

26. I det föreliggande målet skulle kommissionen i sin talan om fördragsbrott ha kunnat framställa ett alternativt yrkande om fastställelse av att Italien hade åsidosatt artiklarna 20 och 22 i respektive direktiv och/eller artikel 5 i fördraget genom att underlåta att underrätta kommissionen om relevanta nationella åtgärder. [27] Som har påpekats ovan [28], drog kommissionen av Italiens tystnad den slutsatsen att några sådana åtgärder inte existerar och underlät att framställa ett sådant yrkande i sin ansökan.

27. För fullständighetens skull vill jag tillägga att jag inte anser det särskilt betydelsefullt att den svarande medlemsstaten har dragit den uttryckliga slutsatsen att domstolen kommer att finna att direktiven inte har införlivats på ett korrekt sätt. För det första är detta en logisk följd av att medlemsstaten till sitt försvar har åberopat att direktiven till en del har genomförts genom DPR 320/54, oavsett om staten uttryckligen har dragit en sådan slutsats eller inte. För det andra har den italienska regeringen inte yttrat sig om i vilken utsträckning den anser att direktiven kan ha införlivats ex ante, det vill säga genom dekretet. Slutligen skall erinras om det som påpekas ovan, nämligen att förfarandet enligt artikel 169 är objektivt och att domstolen inte behöver godta svarandens medgivanden. I sin dom av den 7 mars 1996, kommissionen mot Frankrike [29], gjorde domstolen således en ingående prövning av kommissionens anmärkningar, inklusive de anmärkningar som inte hade bestritts av den franska regeringen.

28. Enligt min uppfattning bör kommissionens talan därför avvisas. Vad rättegångskostnaderna beträffar har den italienska regeringen visat en uppenbar brist på samarbete och har förorsakat det missförstånd som föranledde kommissionen att väcka talan på felaktiga grunder. Jag föreslår därför att den svarande medlemsstaten, liksom i målet kommissionen mot Luxemburg, skall förpliktas att ersätta samtliga rättegångskostnader.

25 — Punkt 12 i förslaget till avgörande i det mål som nämnts i fotnot 9 ovan.

26 — Dom av den 27 maj 1981, Essevi och Salengo (142/80 och 143/80, Rec. s. 1413, punkt 16).

27 — Vilket kommissionen också ofta gör när den för talan enligt artikel 169. Se till exempel dom av den 2 maj 1996, kommissionen mot Frankrike (C-234/95, REG s. I-2415, punkt 1).

28 — Punkt 5 i detta förslag till avgörande.

29 — C-334/94, REG s. I-1307, punkterna 11— 24.

III — Förslag till avgörande

29. Mot bakgrund av övervägandena ovan föreslår jag att domstolen skall

1) avvisa kommissionens talan, och

2) förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.