FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

fremsat den 18. januar 2001 [1]

A — Indledning

1. Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. august 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber anlagt sag i medfør af artikel 226, stk. 2, EF med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten og Rådets direktiv 96/43/EF af 26. juni 1996 om ændring og kodifikation af direktiv 85/73/EØF med henblik på finansiering af veterinærundersøgelse og -kontrol af levende dyr og visse animalske produkter og om ændring af direktiv 90/675/EØF og 91/496/EØF (EFT L 162, s. 1, herefter »direktivet«), idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv.

2. Direktivets artikel 1 erstattede artiklerne og bilagene i direktiv 85/73 med nye bilag til direktivet, og ved artikel 2 foretoges nogle ændringer i direktiv 90/675 og 91/496. Direktivets artikel 4 foreskriver, at medlemsstaterne skal sætte de love og administrative bestemmelser i kraft, der er nødvendige for at efterkomme direktivet (stk. 1), og meddele Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af direktivet (stk. 2). I henhold til artikel 4, stk. 1, første afsnit, nr. i), er fristerne for at vedtage sådanne bestemmelser fastsat til den 1. juli 1996 for bestemmelserne i artikel 7 og i bilag A, kapitel I, punkt 1, litra e), i direktiv 85/73, til den 1. januar 1997 for bestemmelserne i bilag A, kapitel II, og kapitel III, sektion II, og i bilag C, kapitel II, i direktiv 85/73 [jf. artikel 4, stk. 1, første afsnit, nr. ii), som ændret ved berigtigelse af 11.1.1997, EFT L 8, s. 32] og til den 1. juli 1997 for de øvrige ændringer [jf. artikel 4, stk. 1, første afsnit, nr. iii)]. Imidlertid giver artikel 4, stk. 1, andet afsnit, medlemsstaterne en yderligere frist indtil senest den 1. juli 1999 til at

1 — Originalsprog: italiensk.

efterkomme bestemmelserne i bilag A, kapitel III, sektion I, i direktiv 85/73.

Tyskland besvarede den begrundede udtalelse i løbet af november 1998 og gav en ajourført oversigt over statussen for delstaternes gennemførelse af direktivet. Imidlertid viste denne oversigt, at gennemførelsen endnu ikke kunne betragtes som afsluttet.

B — Den administrative procedure

3. Da Kommissionen ikke havde modtaget nogen meddelelse fra den tyske regering om, at der var vedtaget bestemmelser til gennemførelse af direktivet i tysk ret, anmodede Kommissionen den 5. november 1997 i henhold til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) regeringen om at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder. I dens meddelelse af 11. februar 1998, der blev fremsendt ved skrivelse af 17. februar 1998, fra dens Faste Repræsentation, har den tyske regering i det væsentlige svaret Kommissionen, at vedtagelsen af den del af bestemmelserne, der henhørte under forbundsregeringens kompetence, var afsluttet, hvorimod vedtagelsen af den del, der henhørte under delstaternes kompetence, endnu ikke var afsluttet, men at der ikke manglede meget, før den var afsluttet.

4. Efter at have fastslået, at gennemførelsen af direktivet ikke var afsluttet, og at der efter denne udveksling af korrespondance ikke var modtaget nogen ny meddelelse herom, fremsatte Kommissionen den 7. august 1998 en begrundet udtalelse, hvori den bebrejdede den tyske regering at have tilsidesat sine forpligtigelser i henhold til direktivet, og opfordrede den til at træffe de nødvendige foranstaltninger inden for en frist på to måneder. Forbundsrepublikken

5. Da den tyske regering herefter ikke fremlagde yderligere oplysninger, og idet den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, for længst var udløbet, anlagde Kommissionen den 24. august 1999 denne sag.

C — Den sagsøgte regerings argumenter

6. Den tyske regering bemærker i svarskriftet, at der i forhold til den situation, som Kommissionen beskriver i stævningen, er gjort fremskridt med gennemførelsen af direktivet, selv om denne endnu ikke er afsluttet. Den tyske regering bestrider således ikke, at direktivet ikke var gennemført fuldt ud i tysk ret ved udløbet af den frist, der er fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse. Den tyske regering benægter imidlertid, at forsinkelsen udgør et traktatbrud, der kan tilregnes denne, og grundene hertil er sammenfattet i det følgende.

7. For det første anfører Forbundsrepublikken Tyskland, at forskellige aspekter af direktivet er uklare eller selvmodsigende, og at det således er vanskeligt for forbunds-

myndighederne eller for delstatsregeringerne, der forsøger at gennemføre direktivet korrekt. Den tyske regering henviser til en række møder med Kommissionens tjenestegrene, der havde til formål at medføre en afklaring og en samordning af gennemførelsen af direktivet. Disse møder fandt sted den 2. juli og 2. december 1997 samt den 24. november 1998, men de førte enten ikke til konkrete resultater eller til modsigende resultater.

8. Kommissionen bidrog — ifølge den tyske regering — selv til vanskelighederne, idet de forskellige af Kommissionens tjenestegrene, der deltog i møderne, gav forskellige fortolkninger af nogle af direktivets bestemmelser. Kommissionen tilsidesatte således sin forpligtelse til — i henhold til artikel 10 EF — at samarbejde loyalt og krænker således med den foreliggende sag den tyske regerings gode tro.

9. Endeligt henviser den tyske regering i svarskriftet til Domstolens dom af 9. september 1999 (sag C-374/97, Feyrer, Sml. I, s. 5153), i hvilken Domstolen fortolker visse bestemmelser i direktiv 85/73 (som ændret ved Rådets direktiv 93/118/EF af 22.12.1993, EFT L 340, s. 15), dvs. det direktiv, der er ændret og konsolideret ved det direktiv, som den forelæggende sag handler om. Den tyske regering er af den opfattelse, at de forsinkelser med gennemførelsen af direktivet, som Kommissionen bebrejder denne for, er retfærdiggjort af nødvendigheden af at afvente Domstolens dom i denne præjudicielle sag. Af alle disse grunde mener den sagsøgte regering, at den bør frifindes.

D — Retlig gennemgang

10. Jeg skal først bemærke, at i det mindste en del af Kommissionens søgsmål ikke kan tages til følge. Formålet med søgsmålet er at få fastslået, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser ved ikke at gennemføre direktivet i sin helhed [2] inden for den deri fastsatte frist. Det er velkendt, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, i henhold til Domstolens faste praksis, skal afgøres på baggrund af forholdene, som de er ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse [3]. Men på det tidspunkt (dvs. begyndelsen af oktober 1998) havde Forbundsrepublikken Tyskland endnu flere måneder til at gennemføre bestemmelserne i bilag A, kapitel II, sektion I, i direktiv 85/73, eftersom, som jeg bemærkede ovenfor, direktivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, giver medlemsstaterne en yderligere periode (der udløber den 1.7.1999) til gennemførelsen [4]. Det er min opfattelse, at Kommissionens

2 — Jf. Kommissionens stævning, punkt 15.

3 — Jf. blandt mange andre, dom af 23.3.2000, sag C-327/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1851, præmis 28.

4 — Kommissionen har allerede begået tilsvarende fejl vedrørende det her omhandlede direktiv, særligt i sagen Kommissionen mod Grækenland, dom af 16.12.1999, sag C-137/99, Sml. I, s. 9009, og i sagen Kommissionen mod Portugal, dom af 8.6.2000, sag C-91/99, Sml. I, s. 4389, hvor Domstolen afslog at tage den del af Kommissionens påstand til følge, der netop vedrørte Den Hellenske Republiks og Den Portugisiske Republiks undladelse af at gennemføre de bestemmelser, der er omfattet af artikel 4, stk. 1, andet afsnit (jf. dommenes præmis henholdsvis 10 og 14), med den begrundelse, at i disse sager udløb tomånedersfristen i Kommissionens begrundede udtalelse henholdsvis ved slutningen af september og slutningen af oktober 1998 (jf. de nævnte dommes præmis 6 og 8).

søgsmål, hvad angår denne del af dens klagepunkter, bør afvises. På den anden side kan den del af Kommissionens søgsmål, der vedrører undladelsen af at gennemføre de af direktivets bestemmelser, der er omfattet af artikel 4, stk. 1, første afsnit, antages til realitetsbehandling, og det er inden for denne afgrænsning, at jeg foretager følgende undersøgelse.

11. De anbringender, som den tyske regering har fremført som svar på Kommissionens søgsmål, kan inden for disse mere begrænsede rammer efter min opfattelse ikke tiltrædes.

12. For det første — og dette er efter min opfattelse det afgørende punkt — hvis et direktiv ikke fuldt ud og korrekt er blevet gennemført inden for den frist, der er fastsat herfor, så er påstanden om traktatbrud begrundet [5]. I den foreliggende sag er forsinkelsen med gennemførelsen ikke bestridt. For det andet påberåber den tyske regering sig ikke en force majeure-situation eller, at det er absolut umuligt at gennemføre direktivet, dvs. en af de få begrundelser, som Domstolen i princippet accepterer i tilfælde, hvor en medlemsstat er forsinket med implementeringen af en fællesskabsretsakt [6]. Som nævnt gør Forbundsrepublikken Tyskland alene påstående vanskeligheder med fortolkningen af direktivet gældende. Foruden den omstændighed, at man kan nære tvivl om, hvorvidt disse vanskeligheder kan være afgørende, når de — ved udløbet af den frist, der er fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse — alene fortsat bestod i enkelte delstater, forholder det sig ikke desto mindre således, at end ikke den tyske regering selv vurderer, at disse vanskeligheder kunne betegnes som vanskeligheder, som kunne udgøre et »force majeure«- eller et »absolut umuligheds«-tilfælde.

13. For fuldstændighedens skyld skal jeg ligeledes undersøge indholdet af den tyske regerings argumenter. Jeg skal først bemærke, at sagens akter ikke synes at give grundlag for at fastslå, hvilke fortolkningsvanskeligheder forbundsmyndighederne og/eller delstaterne henviser til. Forbundsrepublikken Tysklands argumenter i svarskriftet er på dette punkt faktisk for generelle til, at det kan udledes nøjagtigt af dem, hvorledes og hvorvidt disse vanskeligheder har kunnet udgøre en hindring for gennemførelsen af direktivet — så meget desto mere som de øvrige medlemsstater ikke synes at have noteret tilsvarende vanskeligheder eller under alle omstændigheder vanskeligheder af en tilstrækkelig alvorlighed til at forsinke gennemførelsen af direktivet [7]. Hvis disse

5 — Jf. dom af 23.3.1994, sag C-268/93, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 947, præmis 6, og dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, nævnt i fodnote 4, præmis 9.

6 — Jf. dom af 11.7.1985, sag 101/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2629, præmis 16, af 10.7.1990, sag C-217/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2879, præmis 33, og af 4.7.1996, sag C-50/94, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3331, præmis 39, og de deri citerede afgørelser.

7 — Faktisk er det i ingen af de sager, der er indbragt for Domstolen for manglende gennemførelse af direktivet, gjort gældende, at der forelå vanskeligheder som dem, der er nævnt i teksten. Jf. foruden dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland og dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, der er nævnt i fodnote 4, også dom af 8.6.2000, sag C-190/99, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 4403, og generaladvokat Mischo's forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt i fodnote 5, hvori Kommissionen efterfølgende hævede sagen.

vanskeligheder således er knyttet til specifikke spørgsmål vedrørende den tyske retsorden, skal det erindres, at en medlemsstat ifølge Domstolens faste praksis ikke kan påberåbe sig praktiske eller administrative vanskeligheder i sin egen retsorden til støtte for, at forpligtigelser, der følger af et direktiv, og frister, der er fastsat for dennes gennemførelse, ikke overholdes [8]. Det skal imidlertid tilføjes, at en medlemsstat heller ikke kan gøre vanskeligheder i forbindelse med fortolkningen af direktivet gældende for forsinkelse med gennemførelsen ud over den fastsatte tidsfrist [9].

14. Den tyske regering har ligeledes gjort gældende, at den har henvendt sig til Kommissionen med henblik på med dennes hjælp at løse de konstaterede vanskeligheder med fortolkningen og insisterer på at henvise til de afholdte møder med Kommissionens tjenestegrene for at diskutere problemerne med gennemførelsen af direktivet. Jeg forestiller mig, at hensigten med denne insisteren hovedsageligt er at påpege den tyske regerings hæderlighed og gode tro i denne sag, og dette hensyn forekommer mig fuldstændig forståeligt. Imidlertid må jeg bemærke, at den pågældende medlemsstats regerings gode vilje, nyttig og værdifuld som den er, når henses til den objektive karakter af proceduren i traktatbrudssager [10], ikke kan få traktatbruddet til at forsvinde, hvis der har været et traktatbrud [11]. Dertil skal det ligeledes bemærkes, at de møder, som den tyske regering henviser til, fandt sted efter udløbet af de frister, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, første afsnit. Det er næppe nødvendigt at præcisere, at i henhold til den forpligtelse til at samarbejde, der følger af artikel 10 EF, skulle den tyske regering have kontaktet Kommissionens tjenestegrene i god tid for at finde en løsning på de problemer, som den er stødt på, og eventuelt anmode om en forlængelse af de frister, der er fastsat i direktivet [12].

8 — Jf. blandt mange andre, dom af 5.7.1990, sag C-42/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2821, præmis 24, dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt i fodnote 6, præmis 26, af 1.10.1998, sag C-71/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5991, præmis 17, af 18.3.1999, sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1719, præmis 13, og de deri citerede afgørelser, samt af 4.7.2000, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047, præmis 70.

9 — Jf. dom af 1.3.1983, sag 301/81, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 467, præmis 10, 11 og 12. I den forstand, som jeg har påpeget i teksten, se generaladvokat Léger's forslag til afgørelse i sag C-344/96, Kommissionen mod Tyskland, dom af 12.3.1998, Sml. I, s. 1165. Han har — efter min opfattelse korrekt — antaget, at hvis man tillod nogen anden løsning »kunne [en medlemsstat] med lethed [...] unddrage sig forpligtelsen til at gennemføre et direktiv inden for fristen ved at henvise til påståede eller faktiske fortolkningstvivl angående direktivet« (punkt 12). Dertil kommer, som Domstolen bemærkede, »at medlemsstaternes regeringer deltager i det forberedende arbejde med udformningen af direktiverne og derfor må være i stand til at udfærdige de lovbestemmelser, der er nødvendige til gennemførelsen inden for den fastsatte frist« (jf. dom af 1.3.1983, Kommissionen mod Belgien, nævnt ovenfor, præmis 11).

10 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt i fodnote 9, præmis 8, dom af 17.11.1993, sag C-73/92, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5997, præmis 19, og de deri citerede afgørelser, samt af 1.10.1998 i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt i fodnote 8, præmis 14.

11 — I dommen af 1.10.1998 i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt i fodnote 8, har Domstolen præciseret, at »når det [ved en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten eller efter bestemmelser i den afledte ret] er godtgjort, at der foreligger et traktatbrud, således som det er tilfældet i denne sag, er det uden betydning, om traktatbruddet beror på hensigten hos den medlemsstat, som traktatbruddet kan tilregnes, på dennes forsømmelighed eller på tekniske vanskeligheder, som medlemsstaten er stødt på ved gennemførelsen« (jf. præmis 15).

12 — Jf. i den forbindelse dom af 25.11.1992, sag C-337/89, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 6103, præmis 27, i hvilken Domstolen bekræfter, at når det findes at være nødvendigt, skal en medlemsstats eventuelle ansøgning til Kommissionen om en yderligere frist i forhold til den frist, der er fastsat for gennemførelsen af nogle bestemmelser i et direktiv, være indgivet inden den frist, der er fastsat for gennemførelsen af disse, og at en ansøgning, der er forsinket, ikke kan tages i betragtning af Kommissionen (se i samme retning dom af 5.7.1990 i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt i fodnote 8, præmis 23, og af 12.3.1998 i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt i fodnote 9, præmis 9).

15. Der kan på den anden side være mere styrke i den tyske regerings anbringende om, at den handlemåde — beskrevet som usamarbejdsvillig og selvmodsigende — som Kommissionen udviste gennem de omtalte møder, er en krænkelse af den tyske regerings gode tro. Hvis dette faktisk har fundet sted (og der er ingen grund til ikke at tro den sagsøgte regering, specielt da Kommissionen ikke i sine indlæg har besvaret dette punkt), har de forskellige, eller ligefremt selvmodsigende, tilkendegivelser, der ved disse lejligheder blev givet af Kommissionens tjenestegrene, i hvert fald ikke hjulpet den tyske regering med en opgave, der i forvejen var besværliggjort af vanskelighederne med den interne retsorden. I den forstand er regeringens kritik af Kommissionen ikke ubegrundet, fordi det påhviler Kommissionens tjenestegrene at finde et fælles standpunkt, før de deltager i møder, i hvilke de bliver anmodet om at deltage i løsningen af problemer, som Fællesskabets lovgivning volder en medlemsstat. Imidlertid står det fast, at den handlemåde, som Kommissionen er blevet bebrejdet for, fandt sted efter udløbet af fristen for gennemførelsen af direktivet, og at denne handlemåde under alle omstændigheder, i det mindste som den er blevet beskrevet, ikke havde en sådan alvorlighed, at den ville kunne retfærdiggøre den manglede gennemførelse.

16. Endelig, hvad angår den tyske regerings henvisning til Feyer-dommen (se punkt 9 i nærværende forslag til afgørelse), skal det blot bemærkes, at i denne sag blev forelæggelseskendelsen afsagt den 20. oktober 1997, og indgik til Domstolens Justitskontor den 3. november 1997. På denne dato skulle Forbundsrepublikken Tyskland allerede have gennemført de bestemmelser i direktivet, der nævnes i dennes artikel 4, stk. 1, første afsnit.

17. Jeg må derfor konkludere, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtigelser i henhold til dette direktiv og artikel 249, stk. 3, EF, idet den ikke har gennemført de bestemmelser, der er nævnt i direktivets artikel 4, stk. 1, første afsnit.

18. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand herom, og fordi Forbundsrepublikken Tyskland efter min opfattelse taber hovedparten af sagen, foreslår jeg, at den sagsøgte stat pålægges at betale sagens omkostninger.

Forslag til afgørelse

19. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen:

1) fastslår, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 249, stk. 3, EF og artikel 4, stk. 1, første afsnit, i Rådets direktiv 96/43/EF af 26. juni 1996 om ændring og kodifikation af direktiv 85/73/EØF med henblik på finansiering af veterinærundersøgelse og -kontrol af levende dyr og visse animalske produkter og om ændring af direktiv 90/675/EØF og 91/496/EØF, idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre de bestemmelser, der er nævnt i direktivets artikel 4, stk. 1, første afsnit

2) i øvrigt afviser sagen

3) pålægger Forbundsrepublikken Tyskland at betale sagens omkostninger.