FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

föredraget den 18 januari 2001 [1]

A — Bakgrund

1. Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 24 augusti 1999, med stöd av artikel 226 EG andra stycket väckt talan om fastställelse av att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt sina skyldigheter enligt EG-fördraget och rådets direktiv 96/43/EG av den 26 juni 1996 om ändring och kodifiering av direktiv 85/73/EEG om finansieringen av veterinära besiktningar och kontroller av levande djur och vissa animaliska produkter och om ändring av direktiv 90/675/EEG och 91/496/EEG (EGT L 162, s. 1, nedan kallat direktivet) genom att underlåta att inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva direktivet med den nationella rättsordningen.

2. Genom artikel 1 i direktivet ersattes artiklarna och bilagorna till direktiv 85/73 med den nya text som återfinns i bilagan till direktivet. Artikel 2 innehåller vissa ändringar av direktiven 90/675 och 91/496. I artikel 4 i direktivet stadgas vidare att medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet (punkt 1) och överlämna texten till de viktigaste bestämmelserna i nationell lagstiftning som de antar på det område som omfattas av direktivet till kommissionen (punkt 2). Genom artikel 4.1 första stycket i) fastställdes fristen för antagande av sådana nationella bestämmelser till den 1 juli 1996 beträffande bestämmelserna i artikel 7 och i kapitel I punkt 1 e i bilaga A till direktiv 85/73 och till den 1 juli 1997 för bestämmelserna i kapitel II och kapitel III avsnitt II i bilaga A samt kapitel II i bilaga C till direktiv 85/73 samt för andra ändringar (se artikel 4.1 första stycket ii och iii). I andra stycket i nämnda bestämmelse stadgas däremot att medlemsstaterna förfogar över en förlängd tidsfrist som kan löpa fram till den 1 juli 1999 för att rätta

1 — Originalspråk: italienska.

sig efter bestämmelserna i kapitel III, avsnitt I i bilaga A till direktiv 85/73.

B — Förfarande

3. Eftersom kommissionen inte hade underrättats av den tyska regeringen om några åtgärder för införlivande av direktivet med nationell rätt anmodade kommissionen den 5 november 1997 regeringen i fråga i enlighet med artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) att inkomma med yttrande i frågan inom två månader. Den tyska regeringen svarade kommissionen genom yttrande av den 11 februari 1998, vilket vidarebefordrades genom ett brev av den 17 februari 1998 från Tysklands ständiga representation, i huvudsak att den del av införlivandet som omfattades av förbundsregeringens behörighet hade genomförts, medan den del som omfattades av förbundsländernas behörighet fortfarande pågick, men att det inte fattades mycket för att även detta införlivande skulle vara avslutat.

4. Kommissionen, som konstaterade att införlivandet ännu inte var slutfört och att ingen annan underrättelse i frågan hade inkommit från den tyska regeringen efter den ovannämnda skriftväxlingen, avgav den 7 augusti 1998 ett motiverat yttrande, vari den anförde att regeringen i fråga hade åsidosatt sina skyldigheter enligt direktivet och anmodade den att vidta nödvändiga åtgärder inom två månader. Under november 1998 inkom Förbundsrepubliken Tyskland med svar på det motiverade yttrandet samt lämnade mer aktuella upplysningar om vilket stadium förbundsländernas införlivande av direktivet befann sig på. Även av dessa upplysningar framgick det dock att införlivandet ännu inte kunde anses vara slutfört.

5. Då inga ytterligare upplysningar därefter inkom från den tyska regeringen väckte kommissionen den 24 augusti 1999 den i målet aktuella talan, eftersom den tidsfrist som angivits i det motiverade yttrandet sedan länge hade löpt ut.

C — Vad den tyska regeringen har anfört till sitt försvar

6. Den tyska regeringen har i sin svarsinlaga anfört att införlivandet av direktivet har fortskridit ytterligare i förhållande till den situation som kommissionen beskriver i ansökan, men att införlivandet ännu inte är avslutat. Regeringen i fråga har således inte bestritt att direktivet inte i sin helhet hade införlivats med den nationella rättsordningen vid utgången av den tidsfrist som angavs i kommissionens motiverade yttrande. Den har endast invänt att förseningen inte utgör ett fördragsbrott som kan läggas den till last, detta av skäl som anges nedan.

7. Förbundsrepubliken Tyskland gör först och främst gällande att ett flertal frågor i direktivet är oklara eller motsägelsefulla, vilket gör det svårt för förbundsmyndighe-

terna och förbundsländernas regeringar att införliva direktivet på ett korrekt sätt. Den tyska regeringen åberopar i detta avseende även ett antal möten som förbundsmyndigheterna och förbundsländernas myndigheter har haft med kommissionens tjänstemän just för att erhålla klargöranden och träffa överenskommelser beträffande införlivandet av direktivet. Dessa möten, vilka ägde rum den 2 juli 1997, den 2 december 1997 och den 24 november 1998, ledde dock inte till något konkret resultat eller enbart till ett motsägelsefullt resultat.

8. Enligt den tyska regeringen bidrog kommissionen själv tvärtom till att förstärka svårigheterna på så sätt att olika tjänstemän vid kommissionen gav icke entydiga tolkningar av vissa bestämmelser i direktivet vid dessa möten. Kommissionen har således åsidosatt sin skyldighet till lojalt samarbete enligt artikel 10 EG och kränker genom förevarande talan den tyska regeringens goda tro.

9. Den ifrågavarande regeringen har slutligen även till sitt försvar åberopat dom av den 9 september 1999 i mål C-374/97, Feyrer (REG, s. I-5153), vari domstolen har tolkat vissa bestämmelser i direktiv 85/73 (i ändrad lydelse enligt rådets direktiv 93/118/EG av den 22 december 1993, EGT L 340, s. 15; svensk specialutgåva område 3, volym 55, s. 188), det vill säga det direktiv som är föremålet för ändring och kodifiering i det nu ifrågavarande direktivet. Enligt nämnda regerings mening är nämligen den försening av införlivande av direktivet vilken kommissionen klandrar även motiverad av att domen i det ovannämnda målet om begäran om förhandsavgörande har inväntats. Svaranderegeringen har på samtliga ovan angivna grunder yrkat att talan skall ogillas.

D — Juridisk bedömning

10. Jag måste redan från början påpeka att kommissionens talan åtminstone till viss del inte kan bifallas. Talan syftar nämligen till fastställelse av att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt sina skyldigheter genom att inte ha införlivat direktivet i dess helhet med den nationella rättsordningen [2] före utgången av den tidsfrist som den fastställt. Enligt domstolens fasta rättspraxis skall frågan huruvida fördragsbrott föreligger bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet. [3] Vid denna tidpunkt (början av oktober månad 1998) hade Förbundsrepubliken Tyskland fortfarande flera månader på sig att införliva bestämmelserna i kapitel III avsnitt I i bilaga A till direktiv 85/73, eftersom medlemsstaterna, såsom jag har påpekat ovan, enligt artikel 4.1 andra stycket i direktivet förfogade över en förlängd tidsfrist (till den 1 juli 1999) för införlivande av dessa bestämmelser med den nationella rättsordningen. [4]

2 — Se punkt 15 i kommissionens ansökan.

3 — Se bland många andra dom av den 23 mars 2000 i mål C-327/98, kommissionen mot Frankrike (REG 2000 s. I-1851), punkt 28.

4 — Jag noterar att kommissionen redan har gjort motsvarande fel avseende det i detta mål aktuella direktivet. Jag hänvisar särskilt till mål C-137/99, kommissionen mot Grekland (dom av den 16 december 1999, REG 1999, s. I-9009) och mål C-91/99, kommissionen mot Portugal (dom av den 8 juni 2000, REG 2000, s. I-4389). I dessa mål ogillade domstolen talan i den del den avsåg underlåtenhet från Greklands och Portugals sida att införliva just de bestämmelser som avses i artikel 4.1 andra stycket i direktivet med sina nationella rättsordningar (se punkt 10 respektive punkt 14 i de respektive domarna). Grunden för detta var att den tvåmånadersfrist som angavs i kommissionens motiverade yttranden löpte ut i slutet av september 1998 respektive i slutet av oktober 1998 (se punkt 6 respektive punkt 8 i de ovannämnda domarna).

Enligt min mening skall kommissionens talan således inte tas upp till prövning i sak vad avser denna del av anmärkningarna. Talan kan dock tas upp till prövning i sak i den del den avser underlåtenheten att införliva de bestämmelser som avses i artikel 4.1 första stycket i direktivet. I denna del skall jag i det följande utreda hur målet skall avgöras.

11. I denna mer begränsade del finner jag å andra sidan att de grunder som den tyska regeringen har anfört till bestridande av kommissionens ansökan inte kan godtas.

12. Först och främst vill jag erinra om att det skall fastställas att fördragsbrott har skett om ett direktiv inte i sin helhet och korrekt har införlivats med den nationella rättsordningen före utgången av den föreskrivna tidsfristen. [5] Jag tror att redan detta påpekande är avgörande för utgången i målet. I förevarande mål har det inte bestritts att införlivande inte har skett i tid. Den tyska regeringen har inte heller anfört att det har förelegat en force majeure-situation eller att det varit objektivt omöjligt att införliva bestämmelserna, det vill säga framfört någon av de få ursäkter som domstolen i princip har funnit godtagbara i fall då genomförandet av en gemenskapsrättsakt har genomförts för sent av en medlemsstat. [6] Förbundsrepubliken Tyskland har som sagt endast åberopat svårigheter som direktivet påstås ha föranlett. Det kan ifrågasättas om dessa svårigheter kan vara särskilt stora, eftersom sådana svårigheter endast kvarstod för vissa förbundsländer vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet. Dessutom har inte heller svaranderegeringen anfört att dessa svårigheter kan anses utgöra en force majeure-situation eller en situation av objektiv omöjlighet.

13. För fullständighetens skull skall jag dock även i sak utreda de argument som den tyska regeringen har framfört. Inledningsvis noterar jag att det inte klart framgår av handlingarna i målet vilka de tolkningssvårigheter är som förbundsmyndigheterna och/eller förbundsländerna har åberopat. Vad Förbundsrepubliken Tyskland har anfört till sitt försvar synes i denna fråga vara alltför allmänt för att det skall kunna vara möjligt att förstå exakt i vilket avseende och i vilken utsträckning dessa svårigheter kan ha utgjort hinder för införlivandet av direktivet, i synnerhet som det inte framgår att motsvarande svårigheter eller svårigheter som i vart fall har varit så allvarliga att införlivande av direktivet hindrades har åberopats av andra medlemsstater. [7] Om nämnda svårigheter således har samband med frågor som är specifika för den tyska rättsordningen vill

5 — Se dom av den 23 mars 1994 i mål C-268/93, kommissionen mot Spanien (REG 1994, s. I-947), punkt 6 och domen i det ovannämnda målet C-137/99, punkt 9.

6 — Se dom av den 11 juli 1985 i mål 101/84, kommissionen mot Italien (REG 1985, s. 2629), punkt 16, dom av den 10 juli 1990 i mål C-217/88, kommissionen mot Tyskland (REG 1990, s. I-2879; svensk specialutgåva, volym 10, s. 447), punkt 33 och dom av den 4 juli 1996 i mål C-50/94, Grekland mot kommissionen (REG 1996, s. I-3331), punkt 39, där det hänvisas till ytterligare avgöranden i denna fråga.

7 — Det har nämligen inte i något av de mål vid domstolen som har rört åsidosättande av det ifrågavarande direktivet åberopats att direktivets ordalydelse skulle föranleda svårigheter. Se, förutom domarna i de ovannämnda målen C-91/99 och C-137/99, dom av den 8 juni 2000 i mål C-190/99, kommissionen mot Irland (REG 2000, s. I-4403) samt generaladvokaten Mischos förslag till avgörande i mål C-168/99, kommissionen mot Spanien. I sistnämnda mål återkallade kommissionen senare sin ansökan.

jag erinra om att en medlemsstat enligt domstolens fasta praxis inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter enligt ett direktiv och tidsfrister som föreskrivs för direktivets införlivande. [8] Det bör tilläggas att medlemsstaten inte heller kan åberopa svårigheter som har samband med tolkningen av direktivet för att uppskjuta införlivandet av det till efter utgången av den föreskrivna fristen. [9]

14. Den tyska regeringen har dessutom gjort gällande att den hade bemödat sig att med kommissionens hjälp lösa de nämnda tolkningssvårigheterna och har med skärpa åberopat de möten för diskussion om de problem som uppkommit i samband med införlivandet av direktivet som den haft med behöriga tjänstemän vid kommissionen. Jag föreställer mig att denna skärpa i första hand har till syfte att påvisa att svaranderegeringen har handlat korrekt och i god tro i denna fråga. Detta syfte är enligt min mening fullständigt begripligt. Jag noterar dock att på grund av fördragsbrottsförfarandets objektiva karaktär [10] kan den berörda medlemsstatens goda vilja, även om den i sig är nyttig och lovvärd, inte undanröja det förhållandet att ett fördragsbrott har begåtts, om så har varit fallet. [11] Det bör dessutom noteras att de möten som den tyska regeringen åberopar har ägt rum först efter utgången av de frister som föreskrivs i artikel 4.1 första stycket. Det behöver knappt ens påpekas att den tyska regeringen i enlighet med skyldigheten till lojalt samarbete enligt artikel 10 EG *i tid* borde ha kontaktat kommissionens tjänstemän för att söka finna en lösning på de problem som hade uppkommit för regeringen i fråga och eventuellt begära en förlängning av de frister som föreskrivs i direktivet. [12]

8 — Se bland många andra dom av den 5 juli 1990 i mål C-42/89, kommissionen mot Belgien (REG 1990, s. I-2821), punkt 24, dom av den 10 juli 1990 i mål C-217/88, kommissionen mot Tyskland (REG 1990, s. I-2879; svensk specialutgåva volym 10, s. 447), punkt 26, dom av den 1 oktober 1998 i mål C-71/97, kommissionen mot Spanien (REG 1998, s. I-5991, punkt 17), dom av den 18 mars 1999 i mål C-166/97, kommissionen mot Frankrike (REG 1999, s. I-1719), punkt 13, där det hänvisas till ytterligare avgöranden i denna fråga, samt dom av den 4 juli 2000 i mål C-387/97, kommissionen mot Grekland (REG 2000, s. I-5047), punkt 70.

9 — Se dom av den 1 mars 1983 i mål 301/81, kommissionen mot Belgien (REG 1983, s. 467; svensk specialutgåva volym 7, s. 39), punkterna 10—12. Se till stöd för den uppfattning jag ovan framfört generaladvokaten Légers förslag till avgörande i mål C-344/96, kommissionen mot Tyskland (dom av den 12 mars 1998, REG 1998, s. I-1165). Denne har, enligt min mening med rätta, noterat att medlemsstaterna i annat fall skulle "*kunna undandra sig skyldigheten att införliva ett direktiv inom den föreskrivna fristen genom att hänvisa till påstådda eller faktiska oklarheter om direktivets tolkning*" (punkt 12). Det bör även tilläggas att, såsom domstolen har anfört, "*medlemsstaternas regeringar deltar i det förberedande arbetet med utformningen av direktiven och följaktligen måste vara i stånd att inom den fastställda fristen utarbeta de lagbestämmelser som behövs för genomförandet av direktiven*" (se dom i det ovannämnda målet 301/81, punkt 11).

10 — Se domen i det ovannämnda målet 301/81, punkt 8, dom av den 17 november 1993 i det ovannämnda målet C-73/92, kommissionen mot Spanien (REG 1993, s. I-5997), punkt 19, där det hänvisas till ytterligare avgöranden i denna fråga samt domen i det ovannämnda målet C-71/97, punkt 14.

11 — Jag erinrar om att domstolen i domen i mål nr C-71/97 fastställde att "*[s]å snart [det konstaterats att en medlemsstat objektivt har åsidosatt sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten] saknar det betydelse huruvida fördragsbrottet är en följd av medlemsstatens vilja eller oaktsamhet eller en följd av tekniska svårigheter som medlemsstaten har ställts inför*" (punkt 15).

12 — Se i detta avseende dom av den 25 november 1992 i mål C-337/89, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1992, s. I-6103), punkt 27. Domstolen fastställde i detta mål att en eventuell begäran om förlängning av den frist som föreskrivs för genomförande av vissa bestämmelser i ett direktiv måste ske före utgången av fristen för införlivande av direktivet, *när det är föreskrivet att det är möjligt att erhålla sådan förlängning*, och att en för sent inkommen begäran inte kan beaktas av kommissionen (se i detta avseende den ovannämnda domen i mål C-42/89, punkt 23, och den ovannämnda domen i mål C-344/96, punkt 9).

15. Däremot skulle den tyska regeringens argument att dess goda tro har kränkts på grund av kommissionens handlingssätt under de nämnda mötena, vilket från tysk sida betecknas som motsägelsefullt eller föga samarbetsvilligt kunna tänkas vara mer välgrundat. Om så verkligen har varit fallet (och det saknas anledning att inte sätta tilltro till svaranderegeringens uppgifter, i synnerhet som kommissionen inte i sina inlagor har givit något svar i denna fråga) har de olika, för att inte till och med säga motsägelsefulla uppgifter som kommissionens tjänstemän har lämnat i denna fråga förvisso inte underlättat den tyska regeringens uppgift, vilken redan komplicerades av interna svårigheter. I detta avseende är den kritik som nämnda regering har riktat mot kommissionen förvisso inte omotiverad, eftersom det ankommer på kommissionens tjänstemän att nå en enhetlig ståndpunkt innan de deltar i möten vid vilka de har ombetts delta i samarbete för att lösa problem som uppkommer för en medlemsstat på grund av gemenskapslagstiftningen. Detta till trots kvarstår dock det faktum att det handlingssätt från kommissionens sida vilket ifrågasätts ägde rum *efter* utgången av fristerna för införlivande av direktivet och att bristerna i handlingssättet, åtminstone såsom de har framställts, i vart fall inte synes ha varit så allvarliga att de motiverar underlåtenheten att införliva direktivet med den nationella rättsordningen.

16. Vad beträffar den tyska regeringens åberopande av avgörandet i målet Feyer (se punkt 9 i detta förslag till avgörande) kan jag endast notera att beslutet om hänskjutande i nämnda mål fattades den 20 oktober 1997 och inkom till domstolens kansli den 3 november 1997. Vid denna tidpunkt borde Förbundsrepubliken Tyskland redan ha införlivat de bestämmelser som avses i artikel 4.1 första stycket i direktivet med den nationella rättsordningen.

17. Jag föreslår således att domstolen skall fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt sina skyldigheter enligt direktiv 96/43 och enligt artikel 249 EG tredje stycket genom att underlåta att införliva de bestämmelser som avses i artikel 4.1 första stycket i direktiv 96/43 med den nationella rättsordningen.

18. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har yrkat detta, föreslår jag att Republiken Tyskland, som enligt min mening bör tappa målet, skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Förslag till avgörande

19. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall meddela följande dom:

1) Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 249 EG tredje stycket och artikel 4.1 första stycket i rådets direktiv 96/43/EG av den 26 juni 1996 om ändring och kodifiering av direktiv 85/73/EEG om finansieringen av veterinära besiktningar och kontroller av levande djur och vissa animaliska produkter och om ändring av direktiv 90/675/EEG och 91/496/EEG genom att underlåta att inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra de bestämmelser som avses i artikel 4.1 första stycket i direktiv 96/43.

2) Talan kan i övrigt inte tas upp till prövning i sak.

3) Förbundsrepubliken Tyskland skall ersätta rättegångskostnaderna.