FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

föredraget den 23 oktober 1997 *

1. Förevarande talan om fördragsbrott avser införlivandet med italiensk rätt av fyra av rådets direktiv som i vid bemärkelse avser skydd för djurs hälsa. Kommissionen har återkallat sin talan med avseende på ett av direktiven. Italien har för sin del inte bestridit att två andra direktiv inte har införlivats, men väl att så skulle vara fallet med det fjärde.

I — Det administrativa förfarandet

2. Detta förfarande avser nedanstående direktiv:

— rådets direktiv 93/53/EEG av den 24 juni 1993 om gemenskapens minimiåtgärder för bekämpning av vissa fisksjukdomar (nedan kallat direktiv 93/53/EEG), [1]

— rådets direktiv 93/54/EEG av den 24 juni 1993 om ändring av direktiv 91/67/EEG om djurhälsovillkor för utsläppande på marknaden av djur och produkter från vattenbruk (nedan kallat direktiv 93/54/EEG), [2]

— rådets direktiv 93/113/EG av den 14 december 1993 om användning och saluföring av enzymer och mikroorganismer och preparat av dessa i djurfoder (nedan kallat direktiv 93/113/EG) [3] och

— rådets direktiv 93/114/EG av den 14 december 1993 om ändring av direktiv 70/524/EEG om fodertillsatser (nedan kallat direktiv 93/114/EEG). [4]

3. Efter att ministeriedekret av den 29 januari 1997 [5] hade antagits återkallade kommissionen sin talan med avseende på

* Originalspråk: engelska.

1 — EGT L 175, s. 23.

2 — EGT L 175, s. 34.

3 — EGT L 334, s. 17.

4 — EGT L 334, s. 24.

5 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (nedan kallad GURI) nr 92 av den 21 april 1997, s. 29.

direktiv 93/54/EEG, vilket således inte kommer att diskuteras i resten av detta förslag till avgörande.

4. I artikel 20.1 i direktiv 93/53/EEG föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv före den 1 juli 1994. De skall genast underrätta kommissionen om detta."

Den i artikel 8 föreskrivna fristen för att införliva direktiv 93/113/EG var den 1 januari 1995 för artikel 7 (avseende märkningsskyldighet) och den 1 oktober 1994 för de övriga bestämmelserna. I artikel 2 i direktiv 93/114/EG fastställdes fristen för införlivande till den 1 oktober 1994. I samtliga fall ålades medlemsstaterna att föra in en hänvisning till direktiven i de nationella bestämmelserna eller i den offentliga publikation i vilken de offentliggjordes.

5. Eftersom kommissionen inte hade fått något meddelande om att direktiven hade införlivats med den italienska rättsordningen, inledde den genom en formell underrättelse av den 20 januari 1995 det förfarande som föreskrivs i artikel 169 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (nedan kallat fördraget). I underrättelsen uppmanades den italienska regeringen att sända en fullständig förteckning över de nationella bestämmelser som enligt denna hade säkerställt att direktiven införlivats. Italien underrättade genom en skrivelse av den 27 februari 1995 kommissionen om att samtliga direktiv hade införts i "gemenskapslagen" för år 1994 och att de italienska myndigheterna hade utarbetat tillämpningsbestämmelser för lagen i väntan på att denna skulle antas. I avsaknad av ytterligare svar från Italien riktade kommissionen den 22 januari 1996 ett motiverat yttrande till sagda medlemsstat i vilket den förklarade att Italien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget och enligt direktiven och föreskrev en ytterligare tvåmånadersfrist inom vilken Italien skulle rätta sig efter yttrandet. Italien informerade genom skrivelse av den 15 mars 1996 kommissionen om att genomförandet av direktiv 93/53/EEG och av direktiv 93/54/EEG var nära förestående och att den lagstiftande enheten inom den ansvariga avdelningen vid hälsovårdsministeriet hade överlämnat den enda genomförandebestämmelsen för de övriga direktiven till den avdelning som ansvarade för frågor rörande Europeiska unionens politik.

6. Förevarande talan väcktes genom ansökan som inkom till domstolen den 26 september 1996. Kommissionen har åberopat medlemsstaternas skyldighet enligt artiklarna 5 och 189 i fördraget att iaktta frister i direktiv och har hävdat att denna skyldighet inte är uppfylld om inte samtliga bestämmelser i de berörda direktiven har införlivats med medlemsstatens rättsordning. Eftersom Italien inte har meddelat genom vilka bestämmelser direktiven har införlivats med dess rättsordning, anser kommissionen att Italien har

underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget och enligt direktiven. Kommissionen har därför yrkat att domstolen skall fastställa att Italien har åsidosatt dessa skyldigheter genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de nationella bestämmelser som är nödvändiga för att följa direktiven och dessutom förplikta sagda medlemsstat att ersätta rättegångskostnaderna.

7. De argument som Italien har anfört till sitt försvar anges nedan för respektive direktiv:

— Nationella bestämmelser för att genomföra direktiv 93/53/EEG kommer att antas så snart som möjligt. Italien har i sitt svaromål även hävdat att direktiven delvis har införlivats med italiensk rätt genom ett ministeriebeslut av den 2 september 1996, vilket innehåller bestämmelser om viral hemorragisk septikemi och smittsam hematopoetisk nekros hos odlad fisk, även om detta argument togs tillbaka under sammanträdet. I en skrivelse som registrerades vid domstolen den 27 augusti 1997, fäste Italien domstolens uppmärksamhet på att presidentdekret nr 263 hade antagits den 3 juli 1997 [6] och att detta säkerställde införlivandet av direktiv 93/53/EEG. Även om kommissionen under sammanträdet förklarade att den övervägde att återkalla sin talan med avseende på detta direktiv, hade den ännu inte fattat något beslut när förevarande förslag till avgörande sammanställdes.

— Direktiv 93/113/EEG skall anses helt genomfört i Italien. I enlighet med artikel 3 i direktivet överlämnade Italien den 20 december 1994 en förteckning till kommissionen över de enzymer, mikroorganismer och preparat av dessa i djurfoder, vilken därefter upptogs i den gemenskapslista över sådana produkter som kommissionen hade upprättat och som offentliggjordes den 11 september 1996. [7] Under tiden har Italien i enlighet med artikel 2 i direktivet temporärt tillåtit användning och saluföring av de produkter som stod upptagna i den förteckning som sändes till kommissionen i december 1994, om än med ett antal begränsningar som infördes på kommissionens begäran. Den korrigerade förteckningen över tillåtna produkter delgavs genom ministeriecirkulär av den 26 juli 1995 samtliga regionala hälsovårdsförvaltningar ("assessorati regionali della Sanità") samt sammanslutningar och yrkesorganisationer. Förteckningen ersattes därefter med kommissionens förteckning. Den märkningsskyldighet som avses i artikel 7 har delvis genomförts genom presidentdekret nr 228 av den 1 mars 1992 [8] om genomförande av olika gemenskapsdirektiv om tillsatser i djurfoder och delvis genom föreskrifter som

6 — GURI nr 184 av den 8 augusti 1997, s. 4.

7 — EGT C 263, s. 3.

8 — Supplemento Ordinario alla GURI nr 66 av den 19 mars 1992, s. 22.

sänts till berörda myndigheter och organ tillsammans med förteckningen över tillåtna produkter.

— Genomförandeförordningen för direktiv 93/114/EEG är på väg att antas.

II — Bedömning av kommissionens invändningar

8. Italien har inte bestridit invändningen avseende dess underlåtenhet att genomföra de föreskrivna bestämmelserna i direktiv 93/53/EEG inom den föreskrivna fristen, och kommissionen har inte återkallat sin invändning i det avseendet. Oavsett innehållet i presidentdekret nr 263 av den 3 juli 1997 följer det av en fast praxis vid domstolen att "förekomsten av fördragsbrott skall bedömas utifrån den situation som medlemsstaten befann sig i vid utgången av den tidsfrist som har angivits i det motiverade yttrandet och att de ändringar som har tillkommit efter denna tidpunkt inte skall beaktas av domstolen" [9] annat än när ett yrkande återkallas. Italien har heller inte försökt bestrida invändningen avseende dess underlåtenhet att införliva direktiv 93/114/EG. Jag föreslår därför att kommissionens invändning bifalls med avseende på dessa direktiv.

9. I fråga om invändningarna avseende direktiv 93/113/EG är situationen något mer komplicerad, varför det är nödvändigt att i korthet studera vissa av dess materiella bestämmelser. Den grundläggande gemenskapsregeln på detta område, som fastslogs i artikel 3.1 i rådets direktiv 70/524/EEG av den 23 november 1970 om fodertillsatser [10], är att "endast sådana fodertillsatser som finns upptagna i bilaga 1 [till direktivet] får blandas in i foder och endast på de villkor som anges där". Som undantag från denna bestämmelse fastslås i artikel 2.1 i direktiv 93/113/EG att medlemsstaterna "tillfälligt [får] tillåta att enzymer och mikroorganismer och preparat av dessa i foder används och saluförs på deras territorium, under förutsättning att dessa produkter, på grundval av nuvarande kunskap, inte utgör någon fara för människors eller djurs hälsa, och att de finns upptagna på den förteckning som upprättats i enlighet med artikel 3" i det direktivet. I artikel 3 ålades medlemsstaterna att före den 1 november 1994 överlämna en förteckning till kommissionen över enzymer och mikroorganismer och preparat av dessa (för enkelhets skull kallade produkter) som de tillät på grundval av artikel 2, samtidigt som de som begärde att en viss produkt skulle föras in i förteckningen skulle överlämna dokumentation till stöd för ett godkännande till

9 — Se exempelvis dom av den 12 december 1996 i mål C-302/95, kommissionen mot Italien (REG 1996, s. I-6765), punkt 13.

10 — EGT L 270, s. 1.

kommissionen och medlemsstaterna före den 1 januari 1996. [11]

10. På grundval av dessa uppgifter var kommissionen skyldig att före den 31 mars 1996 offentliggöra en provisorisk förteckning över de produkter som var tillåtna i de olika medlemsstaterna (artikel 4.3) och att därefter före den 1 januari 1997 offentliggöra en definitiv gemenskapslista över tillåtna produkter (artikel 5). I artikel 7 föreskrivs en förhållandevis detaljerad märkningsskyldighet för olika produktkategorier.

11. Som påpekats ovan, offentliggjorde kommissionen den provisoriska förteckningen över tillåtna produkter först i september 1996. Den lyckades heller inte iaktta den till den 1 januari 1997 satta fristen för antagande av en definitiv lista. Till följd därav utsträcktes fristen till den 1 juli 1998 i rådets direktiv 97/40/EG av den 25 juni 1997 om ändring av direktiv 93/113/EG om användning och saluföring av enzymer och mikroorganismer och preparat av dessa i djurfoder [12].

12. Kommissionen angav inte under det skriftliga förfarandet i vilket hänseende som den ansåg att Italien inte hade uppfyllt sina skyldigheter enligt direktiv 93/113/EG, och en stor del av Italiens svaromål ägnades åt att bevisa att staten i fråga i sak har rättat sig efter de skyldigheter som åvilar densamma enligt artiklarna 2 och 3. Under sammanträdet har kommissionen emellertid klargjort att dess invändning avseende detta direktiv gällde omständigheten att Italien underlåtit att anta de bestämmelser som var nödvändiga för att införliva artiklarna 2 och 7. Den av Italien åberopade omständigheten att ministeriecirkuläret av den 26 juli 1995 genom vilken den italienska förteckningen över tillåtna produkter har fastställts och spridits till relevanta myndigheter utgör enligt kommissionen inte ett fullgott införlivande av artikel 2. Kommissionen hävdar även att varken cirkuläret eller presidentdekret nr 228 av den 1 mars 1992 utgör ett tillräckligt införlivande av märkningsskyldigheten enligt artikel 7. Närmare bestämt införs genom artikel 7 nya krav och kriterier för produkter som inte omfattas av 1992 års dekret. Kommissionen har dessutom anfört att Italien under alla omständigheter har underlåtit att meddela åtgärder för införlivande till institutionen, vilket Italien var skyldigt att göra i enlighet med artikel 8.2 i direktivet.

13. Vad beträffar artikel 2, har Italien anklagat kommissionen för att vara överdrivet formalistisk. Den nationella förteckning som Italien överlämnade till kommissionen i december 1994 var provisorisk i väntan på att den slutliga gemenskapsförteckningen över tillåtna produkter skulle antas. Dessutom var ett nationellt införlivande inte längre oundgängligt efter att kommissionen hade offentliggjort de konsoliderade nationella förteckningarna i september 1996.

14. Det framgår av artikel 8.1 att Italien borde ha satt i kraft de nationella bestämmelser som var nödvändiga för att följa artikel 2

11 — Den engelska språkversionen av artikel 3.1 b, i vilken det fastslås att medlemsstaterna skall "forward ... to the Commission ... the dossiers to justify these authorizations by the person(s) responsible" är förhållandevis oklar. Det framgår tydligt av exempelvis den franska och den italienska språkversionen att det rör sig om "den dokumentation till stöd för ett godkännande, som den eller de ansvariga personer lämnat som har begärt att deras produkter skall föras in i ... förteckning[en]...".

12 — EGT L 180, s. 21.

senast den 1 oktober 1994. Det framgår av handlingarna i målet att detta inte skedde inom den frist som fastslogs i kommissionens motiverade yttrande, nämligen mars 1996, och heller inte hade skett vid tiden för sammanträdet. Även om det skulle utgöra ett korrekt försvarsargument, vilket jag betvivlar, anser jag inte att kommissionen är "överdrivet formalistisk". Att artikel 2 inte införlivas på ett korrekt sätt skulle enligt min uppfattning kunna få betydande praktiska konsekvenser, exempelvis för producenter eller för potentiella användare av sådana produkter som önskar marknadsföra eller använda en viss produkt i Italien. Dessa skulle endast kunna åberopa cirkuläret för att motivera sin verksamhet mot bakgrund av det allmänna förbud som fastslås i artikel 3.1 i rådets direktiv 70/524/EEG, vilket förmodligen redan har genomförts i den italienska rättsordningen.

15. Enligt domstolens fasta rättspraxis "kan inte vanlig administrativ praxis — som genom sin natur fritt kan ändras av förvaltningen och som inte kungörs på ett fullgott sätt — anses som ett giltigt fullgörande av skyldigheterna i EG-fördraget". [13] Av fast rättspraxis följer även att det är "särskilt viktigt, för att kraven på rättssäkerhet skall anses vara uppfyllda, att rättsläget är klart och exakt för enskilda, så att de kan få kännedom om samtliga sina rättigheter och vid behov kan åberopa dessa vid de nationella domstolarna". [14] Jag anser att det av Italien åberopade cirkuläret av den 26 juli 1995 inte skapar ett tillräckligt klart rättsläge med avseende på saluföring och försäljning inom dess territorium av produkter som tagits upp i förteckningen. Följaktligen innebär cirkuläret inte att skyldigheten att införliva artikel 2 i direktiv 93/113/EEG har uppfyllts på ett korrekt sätt i enlighet med artikel 8.1 i detsamma. Omständigheten att en konsoliderad förteckning över tillåtna produkter i medlemsstaterna har offentliggjorts i C-serien av *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, som avser meddelanden och upplysningar, är heller inte av sådan art att situationen avhjälps på det nationella planet eller att medlemsstaterna befrias från skyldigheten att införliva artikel 2.

16. Italien har hävdat att artikel 7 i direktivet delvis hade införlivats, om än i förväg, genom presidentdekret nr 228 av den 1 mars 1992 [15], jämfört med cirkuläret av den 26 juli 1995. Italien har inte bestridit kommissionens påstående vid sammanträdet att 1992 års dekret avser andra enzymer och ålägger andra skyldigheter än de som anges i direktivet, men väl hävdat att cirkuläret uttryckligen ålade mottagarna en skyldighet att följa innehållet i direktivet. Av samma skäl som angivits i föregående punkt avseende värdet av administrativa cirkulär som medel för införlivande, anser jag inte att Italiens argument kan vinna stöd heller på denna punkt.

13 — Dom av den 2 maj 1996 i mål C-311/96, kommissionen mot Grekland (REG 1996, s. I-2433), punkt 7.

14 — Dom av den 19 september 1996 i mål C-236/95, kommissionen mot Grekland (REG 1996, s. I-4459), punkt 13.

15 — Se ovan fotnot 8.

III — Förslag till avgörande

17. Jag föreslår mot bakgrund av det ovanstående att domstolen:

1) Förklarar att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 93/53/EEG av den 24 juni 1993 om gemenskapens minimiåtgärder för bekämpning av vissa fisksjukdomar, rådets direktiv 93/113/EG av den 14 december 1993 om användning och saluföring av enzymer och mikroorganismer och preparat av dessa i djurfoder och rådets direktiv 93/114/EG av den 14 december 1993 om ändring av direktiv 70/524/EEG om fodertillsatser samt enligt fördraget genom att inte inom de föreskrivna fristerna anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa dessa direktiv.

2) Förpliktar Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.