FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

fremsat den 6. april 1995 *

1. Under denne sag har Kommissionen ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 11. maj 1994 påstået Den Italienske Republik dømt for, ved ikke at have truffet de nødvendige foranstaltninger til at gennemføre Rådets direktiv 89/618/Euratom af 27. november 1989 om oplysning af befolkningen om, hvorledes den skal forholde sig, samt om sundhedsmæssige foranstaltninger i tilfælde af strålingsfare [1], at have tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af det nævnte direktiv.

2. Efter direktivets artikel 12 skulle medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet senest fireogtyve måneder efter dets vedtagelse den 27. november 1989. Den Italienske Republik skulle således have gennemført direktivet i sin nationale retsorden senest den 27. november 1991.

Det er ubestridt, at dette ikke er sket, men den italienske regering påstår sagen afvist under henvisning til en formel mangel ved åbningsskrivelsen.

3. Åbningsskrivelsen er dateret den 20. maj 1992 og henviste til en vedlagt liste, der opregnede 49 direktiver, der efter Kommissionens opfattelse ikke var blevet gennemført i italiensk ret inden den fastsatte frist. 48 af de nævnte direktiver var EØF-direktiver, mens det i denne sag omhandlede direktiv er et Euratom-direktiv. Direktivet var i listen korrekt citeret som »Rådets direktiv af 27. november 1989 om oplysning af befolkningen om, hvorledes den skal forholde sig, samt om sundhedsmæssige foranstaltninger i tilfælde af strålingsfare (89/618/Euratom)«.

I slutningen af åbningsskrivelsen anførte Kommissionen, at Den Italienske Republik ved den manglende gennemførelse af de direktiver, der var nævnt i listen, havde tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i medfør af de pågældende direktiver samt i medfør af EØF-traktatens artikel 189, stk. 3, og artikel 5, stk. 1. Kommissionen anmodede endvidere den italienske regering om at fremsætte sine bemærkninger hertil i henhold til EØF-traktatens artikel 169 og forbeholdt sig at fremkomme med en begrundet udtalelse.

4. Da den italienske regering ikke besvarede åbningsskrivelsen, fremsendte Kommissionen den 25. maj 1993 til den italienske regering en begrundet udtalelse vedrørende

* Originalsprog: dansk.

1 — EFT L 357, s. 31.

manglende gennemførelse af direktiv 89/618/Euratom. Kommissionen henviste i den begrundede udtalelse til de relevante bestemmelser i Euratom-traktaten.

5. Den italienske regering har gjort gældende, at Kommissionens åbningsskrivelse af 20. maj 1992 ikke kan udgøre en gyldig indledning af traktatbrudsproceduren i artikel 141 i Euratom-traktaten, idet skrivelsen alene henviste til proceduren i artikel 169 i EØF-traktaten og ikke til artikel 141 i Euratom-traktaten. Selv om åbningsskrivelsen kunne anses for en gyldig indledning af denne procedure, medfører den manglende nævnelse af, at der er tale om et traktatbrud i henhold til Euratom-traktaten, at sagsgenstanden i åbningsskrivelsen ikke svarer til sagsgenstanden i den senere anlagte sag for Domstolen. Den italienske regering påstår på denne baggrund sagen afvist.

6. Kommissionen har indledningsvis bemærket, at der i den foreliggende sag er anvendt en standardformulering i åbningsskrivelsen, hvori der henvises til en edb-udskreven liste. Denne metode giver Kommissionen mulighed for at behandle traktatbrudssager hurtigt og effektivt. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at formålet med den administrative procedure i den foreliggende sag er blevet respekteret, idet åbningsskrivelsen af 20. maj 1992 fuldt ud gjorde den italienske regering bekendt med Kommissionens kritikpunkter, således at denne kunne forberede sit forsvar. At Kommissionen citerede bestemmelser i EØF-traktaten i stedet for i Euratom-traktaten er udelukkende en formel unøjagtighed uden betydning, som ikke kan bevirke sagens afvisning.

Sagsgenstanden er således ikke blevet ændret i forhold til åbningsskrivelsen, idet det reelle kritikpunkt — den manglende gennemførelse af direktiv 89/618/Euratom — har været det samme både i åbningsskrivelsen, i den begrundede udtalelse og i stævningen.

7. Ordlyden af artikel 141 i Euratom-traktaten er fuldstændig identisk med ordlyden i EØF-traktatens artikel 169, hvorfor Domstolens praksis vedrørende proceduren i artikel 169 i EØF-traktaten må være vejledende for traktatbrudsproceduren i medfør af artikel 141 i Euratom-traktaten.

Domstolen har vedrørende artikel 169 i EØF-traktaten gentagne gange, f.eks. i dom af 11. juli 1984 i sag 51/83, Kommissionen mod Italien [2], udtalt, at åbningsskrivelsen har til formål at afgrænse tvistens genstand og give den medlemsstat, der opfordres til at fremsætte sine bemærkninger, de nødvendige oplysninger til, at den kan forberede sit forsvar. Denne ret for medlemsstaten til at fremsætte bemærkninger og forberede sit forsvar er en i traktaten sikret væsentlig garanti, hvis opfyldelse er en betingelse for lovligheden af traktatbrudsproceduren mod den pågældende medlemsstat.

Domstolen har endvidere vedrørende kravene til den i artikel 169 krævede åbnings-

2 — Sml. s. 2793, præmis 3, 4 og 5.

skrivelse i dom af 28. marts 1985 i sag 274/83, Kommissionen mod Italien [3], fastslået, at:

»Selv om den i EØF-traktatens artikel 169 nævnte begrundede udtalelse skal indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for grundene til, at den pågældende stat efter Kommissionens opfattelse har tilsidesat en af de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten, kan Domstolen ikke opstille de samme krav med hensyn til åbningsskrivelsen, som nødvendigvis kun kan være en første kortfattet sammenfatning af klagepunkterne ...«

8. Som ovenfor nævnt meddelte Kommissionen i åbningsskrivelsen den italienske regering, at den ud fra de foreliggende oplysninger måtte gå ud fra, at de i den vedlagte liste opførte direktiver ikke var blevet gennemført i italiensk ret. I listen var bl.a. omtalt det i den foreliggende sag omhandlede direktiv, der udtrykkelig var benævnt som et Euratom-direktiv.

Kommissionens manglende citering af de relevante bestemmelser i Euratom-traktaten blev afhjulpet i den begrundede udtalelse af 25. maj 1993, idet der her udelukkende blev henvist til traktatbrudsproceduren i artikel 141 i Euratom-traktaten samt til bestemmelserne i artikel 161, stk. 3, og artikel 192, stk. 1, i Euratom-traktaten, der svarer til EØF-traktatens artikel 189, stk. 3, og artikel 5, stk. 1. Også i stævningen henviser Kommissionen til artikel 141, artikel 161, stk. 3, og artikel 192, stk. 1, i Euratom-traktaten.

Det reelle kritikpunkt — den manglende gennemførelse af direktiv 89/618/Euratom — er imidlertid, som anført af Kommissionen, på intet tidspunkt blevet ændret.

9. Den italienske regering kan efter min opfattelse ikke have været i tvivl om, at Kommissionen fandt, at der på grund af manglende implementering af Rådets direktiv 89/618/Euratom forelå et traktatbrud i relation til Euratom-traktaten.

Regeringen havde lejlighed til at fremsætte bemærkninger til Kommissionens påstand, men besvarede ikke åbningsskrivelsen.

3 — Sml. s. 1077, præmis 21.

Den fremgangsmåde, som Kommissionen har anvendt i denne sag, med fremsendelse af en kortfattet, standardiseret åbningsskrivelse med henvisning til en edb-udskreven liste over direktiver, hvis implementeringsfrist er udløbet, uden at Kommissionen ses at have modtaget underretning om implementeringen, giver mulighed for en enkel og hurtig behandling af en lang række traktatbrudssager på det helt indledende stadium. Fremgangsmåden indebærer betydelige fordele ikke blot for Kommissionen, men også for medlemsstaterne, der i én samlet og ofte meget kortfattet svarskrivelse kan redegøre for implementeringen af et ofte stort antal direktiver, i det foreliggende tilfælde i alt 49 direktiver.

Da Den Italienske Republiks ret til forsvar således ikke ses at være blevet krænket, ville det alene være udtryk for en unødvendig formalisme — og en forhaling af konstateringen af et traktatbrud — at afvise sagen på baggrund af Kommissionens fejlcitering.

Jeg finder derfor ikke grundlag for at tage den italienske regerings formalitetsindsigelse til følge.

Det er naturligvis beklageligt, at Kommissionen i forbindelse med omtalen i åbningsskrivelsen af et ud af de 49 mulige traktatbrud ikke har henvist til de formelt korrekte bestemmelser. Den Italienske Republik kan imidlertid ikke have haft nogen som helst reel tvivl om, hvad sagen drejede sig om.

10. Da den italienske regering ikke har bestridt, at Rådets direktiv 89/618/Euratom ikke er blevet gennemført i italiensk ret inden udløbet af den frist, der er fastsat i direktivets artikel 12, må det konstateres, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der fremgår af direktivet, navnlig dets artikel 12, samt af artikel 161, stk. 3, og artikel 192, stk. 1, i Euratom-traktaten.

Det følger i øvrigt af Domstolens ovennævnte praksis vedrørende den administrative procedure, at der intet er i vejen for, at Kommissionen i den begrundede udtalelse kan præcisere sagens juridiske sammenhæng i forhold til det, der er anført i åbningsskrivelsen, når blot de reelle kritikpunkter forbliver uændrede.

11. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik skal betale sagens omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, skal den part, der taber sagen, betale sagens omkostninger, når der er nedlagt påstand herom.

Forslag til afgørelse

12. Jeg skal på denne baggrund foreslå Domstolen at afsige følgende dom:

— Den Italienske Republik har, ved ikke at have truffet de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af Rådets direktiv 89/618/Euratom af 27. november 1989 om oplysning af befolkningen om, hvorledes den skal forholde sig, samt om sundhedsmæssige foranstaltninger i tilfælde af strålingsfare, tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i medfør af det nævnte direktiv.

— Den Italienske Republik skal betale sagens omkostninger.