FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

fremsat den 31. maj 2001 [1]

Indhold

I — Indledning I-8308

II — Retsgrundlaget I-8308

III — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne I-8314

IV — Retlige bemærkninger I-8315

Indledende spørgsmål I-8315

1. Formaliteten I-8315

a) Parternes argumenter I-8315

b) Kriterier for antagelse til realitetsbehandling I-8318

c) Bemærkninger I-8320

2. Retsvirkningen af dommen af 25. februar 1999 ..... I-8322

a) Parternes argumenter I-8322

b) Bemærkninger I-8322

V — Realiteten I-8325

A — Klagepunktet vedrørende direktivets artikel 5 ..... I-8325

1. Parternes argumenter I-8325

2. Bemærkninger I-8326

B — Klagepunktet vedrørende direktivets artikel 6 ..... I-8326

1. Parternes argumenter I-8326

2. Bemærkninger I-8328

C — Klagepunktet vedrørende direktivets artikel 10 ..... I-8330

1. Parternes argumenter I-8330

2. Bemærkninger I-8331

VI — Sagens omkostninger I-8331

VII— Forslag til afgørelse I-8331

1 — Originalsprog: nederlandsk.

I — Indledning

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i medfør af artikel 226 EF anmodet Domstolen om i den foreliggende sag at fastslå, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget[2] (herefter »direktivet«), idet den ikke har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre direktivet. Kommissionens sagsanlæg vedrører mere præcist en tilsidesættelse af direktivets artikel 5, 6 og 10 sammenholdt med bilag III, IV og V til direktivet.

2. Ved dom af 25. februar 1999[3] har Domstolen allerede dømt Den Italienske Republik for tilsidesættelse af dennes forpligtelser i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2. Det bemærkes, at denne dom, der i det væsentlige er forbundet med den foreliggende sag, er blevet afsagt, efter at Kommissionen havde fremsat den begrundede udtalelse, men før den havde anlagt den foreliggende sag ved Domstolen.

2 — EFT L 375, s. 1.

3 — Dom i sagen Kommissionen mod Italien (sag C-195/97, Sml. I, s. 1169).

II — Retsgrundlaget

3. Direktivet har til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget (artikel 1). Medlemsstaterne skal i overensstemmelse med kriterierne i direktivets bilag I kortlægge vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger (artikel 3, stk. 1). De skal inden to år efter meddelelsen af direktivet, som var den 19. december 1991, udpege de zoner, der er sårbare over for forurening (artikel 3, stk. 2).

4. Med henblik på gennemførelse af de i artikel 1 omhandlede målsætninger udarbejder medlemsstaterne inden to år efter den oprindelige udpegelse af sårbare zoner handlingsprogrammer for disse zoner (artikel 5, stk. 1). Artikel 5 indeholder for så vidt angår disse programmer følgende bestemmelser:

»2. Et handlingsprogram kan vedrøre alle sårbare zoner på en medlemsstats område, eller der kan, hvis medlemsstaten finder det hensigtsmæssigt, udarbejdes forskellige programmer for forskellige sårbare zoner eller dele af zoner.

3. I handlingsprogrammerne skal der tages hensyn til:

a) de foreliggende videnskabelige og tekniske data, hovedsagelig om kvælstoftilførsler fra henholdsvis landbrugsvirksomhed og andre kilder

b) miljøbetingelserne i de relevante områder i den pågældende medlemsstat.

4. Handlingsprogrammerne skal gennemføres inden fire år efter deres udarbejdelse og skal bestå af følgende bindende foranstaltninger:

a) foranstaltningerne i bilag III

b) de foranstaltninger, som medlemsstaterne har foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandskab, der er overflødiggjort af foranstaltningerne i bilag III.

[...]«

5. Bilag III angiver de foranstaltninger, der obligatorisk skal træffes. Henset til deres betydning for den foreliggende sag, gengives de i deres helhed nedenfor:

»1. Foranstaltningerne skal omfatte regler vedrørende:

1) perioder, hvor tilførsel af visse typer gødning til jorden er forbudt

2) kapaciteten i anlæg til opbevaring af husdyrgødning; denne kapacitet skal være større end den, der er påkrævet til opbevaring i den længste periode, hvor tilførsel til jorden i den sårbare zone er forbudt, medmindre det over for de kompetente myndigheder kan godtgøres, at enhver overskydende mængde husdyrgødning ud over den faktiske opbevaringskapacitet vil kunne bortskaffes på en måde, der ikke er til skade for miljøet

3) en begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, der er i overensstemmelse med godt landmandskab, og som tager hensyn til de

særlige forhold i de pågældende sårbare zoner, især:

a) jordbundsforholdene, jordtypen og arealets hældning

b) klimatiske forhold, nedbør og kunstvanding

c) jordens anvendelse og dyrkningsmetoder, herunder vekseldrift

og skal bygge på ligevægt mellem:

i) afgrødens forventede kvælstofbehov

og

ii) kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning svarende til:

— mængden af kvælstof i jorden på det tidspunkt, hvor afgrødens behov herfor stiger væsentligt (resterende mængder sidst på vinteren)

— kvælstoftilførslen via nettomineralisering af jordens reserver af organisk kvælstof

— tilførsel af kvælstofforbindelser fra husdyrgødning

— tilførsel af kvælstofforbindelser fra kunstgødning og anden gødning.

2. Disse foranstaltninger skal sikre, at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger en vis mængde pr. hektar for hver bedrift eller hvert husdyrbrug.

Den fastsatte mængde pr. hektar skal være den mængde husdyrgødning, som indeholder 170 kg N. Dog kan medlemsstaterne:

a) under det første fireårige handlingsprogram tillade en mængde husdyrgødning, som indeholder op til 210 kg N

b) under og efter det første fireårige handlingsprogram fastsætte andre mængder end dem, der er fastsat ovenfor. Disse mængder skal fastsættes således, at de ikke hindrer opfyldelsen af de formål, der er angivet i artikel 1, og der skal ligge objektive kriterier til grund for dem, f.eks:

— lang vækstsæson

— afgrøder, der optager meget kvælstof

— højt nedbørsoverskud i den sårbare zone

— jordbund med usædvanlig høj denitrifikationsevne.

Hvis en medlemsstat tillader andre mængder i henhold til dette litra b), underretter den Kommissionen, som undersøger medlemsstatens begrundelse herfor efter fremgangsmåden i artikel 9.

3. Medlemsstaterne kan beregne de i punkt 2 nævnte mængder på grundlag af antallet af dyr.

4. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen, hvorledes de anvender bestemmelserne i punkt 2. På baggrund af de modtagne oplysninger kan Kommissionen, såfremt den finder det nødvendigt, forelægge Rådet passende forslag i overensstemmelse med artikel 11.«

6. Direktivets artikel 6 vedrører overvågningen af nitratkoncentrationerne og bestemmer til dette formål følgende:

»1. Med henblik på udpegelse af sårbare

zoner og ændringer i listen over disse zoner skal medlemsstaterne:

a) inden to år efter meddelelsen af dette direktiv over en periode på et år overvåge nitratkoncentrationen i ferskvand:

i) på prøveudtagningssteder for overfladevand som omhandlet i artikel 5, stk. 4, i direktiv 75/440/EØF og/eller på andre prøveudtagningssteder, som er repræsentative for medlemsstaternes overfladevand, mindst én gang om måneden og hyppigere i perioder med stor vandføring

ii) på prøveudtagningssteder, som er repræsentative for medlemsstaternes grundvandsførende lag, med regelmæssige mellemrum og under hensyntagen til bestemmelserne i direktiv 80/778/EØF

b) gentage det i litra a) skitserede overvågningsprogram mindst hvert fjerde år, dog ikke på de prøveudtagningssteder, hvor nitratkoncentrationen i alle tidligere prøver har været under 25 mg/l, og hvor der ikke er konstateret nye faktorer, som kan formodes at øge nitratindholdet; i sådanne tilfælde er det kun nødvendigt at gentage overvågningsprogrammet hvert ottende år

c) på ny undersøge eutrofieringsgraden af fersk overfladevand, flodmundinger og kystvand hvert fjerde år.

2. De referencemålemetoder, der er nævnt i bilag IV, skal anvendes.«

7. Det er således bestemmelserne i bilag IV, der fastlægger referencemålemetoderne. Med hensyn til kunstgødning drejer det sig om følgende bestemmelser:

»Kunstgødning

Målemetoden for kvælstofforbindelser er den, der er beskrevet i Kommissionens direktiv 77/535/EØF af 22. juni 1977 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om stikprøve- og analysemetoder for gødning [...], senest ændret ved direktiv 89/519/EØF [...]

Ferskvand, kystvand og havvand

Nitratkoncentrationen måles i overensstemmelse med artikel 4a, stk. 3, i Rådets beslutning 77/795/EØF af 12. december 1977 om indførelse af en fælles procedure for udveksling af oplysninger vedrørende kvaliteten af fersk overfladevand i Fællesskabet [...] ændret ved beslutning 86/574/EØF [...]«

8. Artikel 10 forpligter medlemsstaterne til regelmæssigt at underrette Kommissionen:

»1. Medlemsstaterne forelægger for den fireårsperiode, der følger efter meddelelsen af dette direktiv, og for hver efterfølgende fireårsperiode Kommissionen en rapport med de oplysninger, der er omhandlet i bilag V.

2. Rapporter i henhold til denne artikel skal forelægges for Kommissionen inden seks måneder efter udløbet af den periode, de vedrører.«

9. Bilag V til direktivet opregner de oplysninger, der skal findes i rapporterne, som følger:

»1. En redegørelse for de forebyggende foranstaltninger, der er truffet i henhold til artikel 4.

2. Et kort, der viser følgende:

a) vand, der er kortlagt i henhold til artikel 3, stk. 1, og bilag I, idet det for hvert vandområde oplyses, hvilke af kriterierne i bilag I der er anvendt med henblik på kortlægningen

b) hvor de udpegede sårbare zoner ligger, idet der skelnes mellem eksisterende zoner og zoner, som er udpeget siden sidste rapport.

3. En sammenfatning af resultaterne af den i artikel 6 omhandlede overvågning, herunder en redegørelse for de betragtninger, som førte til udpegelsen af hver enkelt sårbar zone eller til en ændring af eller tilføjelse til listen over udpegede sårbare zoner.

4. En sammenfatning af de handlingsprogrammer, der er udarbejdet i henhold til artikel 5, herunder navnlig:

a) de foranstaltninger, der kræves i henhold til artikel 5, stk. 4, litra a) og b)

b) de oplysninger, der kræves i henhold til bilag III, punkt 4

c) supplerende eller skærpede foranstaltninger, der er truffet i henhold til artikel 5, stk. 5

d) en sammenfatning af resultaterne af de overvågningsprogrammer, som gennemføres i henhold til artikel 5, stk. 6

e) medlemsstaternes vurderinger af, inden for hvilken frist det vand, der er kortlagt i henhold til artikel 3, stk. 1, sandsynligvis vil kunne forventes at opfylde målsætningerne i handlingsprogrammet, sammen med en angivelse af den usikkerhedsgrad, der er indbygget i disse vurderinger.«

III — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

10. Den 25. april 1997 tilsendte Kommissionen den italienske regering en åbningsskrivelse, hvori den anførte, at den ikke havde modtaget den i direktivets artikel 10 omhandlede rapport. Der blev i denne skrivelse ligeledes gjort opmærksom på manglen på enhver oplysning om de handlingsprogrammer, der udarbejdes i medfør af artikel 5, og om udførelsen af de i direktivets artikel 6 nævnte overvågningsforanstaltninger. Ved skrivelse af 16. juli 1997 reagerede den italienske regering på åbningsskrivelsen og underrettede Kommissionen om de foranstaltninger, der var blevet truffet i Italien.

11. Da Kommissionen ikke var tilfreds med de modtagne oplysninger fremsatte den den 19. februar 1998 en begrundet udtalelse, hvori den anførte, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 5, 6 og 10. De italienske myndigheder fremsendte i deres svar af 18. september 1998 en rapport over status for fremskridtene ved gennemførelsen af direktivet.

12. Sideløbende med denne skriftveksling verserede sag C-195/97 ved Domstolen (jf. punkt 2 i dette forslag til afgørelse). Domstolen har afsagt dom med følgende domskonklusion:

»1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til arti-

kel 12, stk. 1, i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, idet den ikke inden for den fastsatte frist ved lov eller administrativt har udstedt de bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre dette direktiv, eller givet Kommissionen underretning herom, og idet den navnlig ikke har opfyldt den forpligtelse, der er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 2.«

13. Den 11. maj 1999 vedtog Den Italienske Republik en ny lovgivning, nemlig lovdekret nr. 152 (offentliggjort i GURI af 29.5.1999). Dette dekret indeholdt bl.a. regler om en definition af sårbare zoner i direktivets artikel 3's forstand. Den italienske regering var af den opfattelse, at den ved disse bestemmelser havde opfyldt ovennævnte dom af 25. februar 1999.

IV — Retlige bemærkninger

Indledende spørgsmål

14. To indledende spørgsmål, som den italienske regering har rejst, har i den foreliggende sag en væsentlig betydning:

— En formalitetsindsigelse om, at påstandene i sagen afviger fra klagepunkterne i den begrundede udtalelse.

— En påstand om, at Kommissionen ved den foreliggende sag anmoder Domstolen om at fastslå det samme, som den udtalte i dom af 25. februar 1999[4], hvorved Den Italienske Republik dømtes for tilsidesættelse af direktivet. Den italienske regering har i denne forbindelse gjort princippet non bis in idem gældende.

1. Formaliteten

a) Parternes argumenter

15. Den italienske regering og Kommissionen har inden for rammerne af den skriftlige forhandling og under retsmødet udbredt sig en del om det første indledende spørgsmål. De vigtigste argumenter gengives nedenfor, førend jeg kommer med mine bemærkninger.

4 — Jf. punkt 2 i nærværende forslag til afgørelse.

16. Ifølge den italienske regering er der fire væsentlige forskelle mellem den foreliggende sag og den begrundede udtalelse:

a) Kommissionens grundlæggende klagepunkt om manglende gennemførelse af direktivet er frafaldet.

b) Klagepunktet, der er støttet på direktivets artikel 5, er ændret: Det er ikke længere manglen på handlingsprogrammer, der påtales, men at der mangler handlingsprogrammer, som opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 5, stk. 1.

c) Klagepunktet, der er støttet på direktivets artikel 6, er ændret og vedrører nu den ufuldstændige og ukorrekte karakter af kontrollen.

d) Klagepunktet, der er støttet på direktivets artikel 10, er ændret og vedrører nu den manglende fremlæggelse af en fuldstændig rapport.

17. Ifølge den italienske regering har Kommissionen foretaget disse ændringer efter at have gennemgået rapporten af 18. september 1998. Regeringen er af den opfattelse, at Kommissionen på ny burde have fremsat klagepunkterne, således som de i det væsentlige var blevet ændret inden for rammerne af den administrative procedure, ved at fremsende en ny begrundet udtalelse eller en supplerende begrundet udtalelse. Den italienske regering er af den opfattelse, at Kommissionen har skadet dens ret til forsvar, da det kun er inden for rammerne af retssagen, at de foranstaltninger, som Den Italienske Republik har truffet, er blevet taget i betragtning for første gang. Regeringen har i duplikken anført, at en række forhold, der indgår i sagen, ikke har noget grundlag i den begrundede udtalelse. Det drejer sig mere præcist om den ufuldstændige karakter af den rapport, der er omhandlet i artikel 10, og påstanden om, at overvågningen i medfør af artikel 6 i visse, bestemt angivne regioner ikke opfyldte direktivets forskrifter.

18. Kommissionen har bestridt retmæssigheden faktisk og retligt af den italienske regerings indsigelser.

19. Kommissionen har anført, at den begrundede udtalelse:

— klart angiver rækkevidden af de handlingsprogrammer, der skal udarbejdes, af den overvågning, der skal foretages, og af den rapport, der skal udfærdiges, i medfør af henholdsvis direktivets artikel 5, 6 og 10

— konstaterer, at Den Italienske Republik har tilsidesat de ovennævnte forpligtel-

ser, der påhviler den i henhold til direktivet, og at den ikke til trods for åbningsskrivelsen af 25. april 1997 har truffet de foranstaltninger, der er påkrævet for at gøre Kommissionen i stand til at foretage den ovennævnte kontrol vedrørende overholdelsen af forpligtelserne, og

— på denne baggrund konkluderer, at Den Italienske Republik ikke har opfyldt de forpligtelser, der er opregnet ovenfor og fastsat i direktivets artikel 5, 6 og 10.

20. Ifølge Kommissionen vedrører klagepunkterne ikke så meget den generelle mangel på handlingsprogrammer, overvågning og rapporten, men mere præcist den omstændighed, at de ikke er i overensstemmelse med kravene i direktivet.

21. Selv om fristen på to måneder, der var fastsat i den begrundede udtalelse, for længst er overskredet, har Kommissionen grundigt gennemgået de italienske myndigheders reaktion i deres skrivelse af 18. september 1998 med henblik på at kontrollere, om den eventuelt indeholdt elementer, der kunne påvise, at Den Italienske Republik havde efterkommet sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 5, 6 og 10. Det fremgår af denne skrivelse, at selv om de italienske myndigheder har truffet visse foranstaltninger i denne forstand, opfylder disse ikke de krav, der er fastsat i direktivet.

22. Med hensyn til det retlige grundlag for den italienske regerings påstand har Kommissionen bemærket, at proceduren i artikel 226 EF ikke alene har til hensigt at beskytte medlemsstaternes rettigheder, men også at afgrænse genstanden for den administrative procedure. I den foreliggende sag er påstanden om, at klagepunkterne i den begrundede udtalelse efterfølgende er blevet ændret i stævningen, uden grundlag. Fra starten af tog Kommissionens klagepunkter sigte ikke på den fuldstændige mangel på foreskrevne programmer, overvågning eller rapporter, men alene på deres ufuldstændige og uhensigtsmæssige karakter. Kommissionen er af den opfattelse, at det er derved, at den italienske regering ikke behørigt har udført forskrifterne i direktivets artikel 5, 6 og 10.

23. Kommissionen har afvist den italienske regerings argument vedrørende den hævdede tilsidesættelse af retten til forsvar. Det er i fuld overensstemmelse med reglerne for den administrative procedure, at Kommissionen har gennemgået svaret — der i øvrigt er fremsendt for sent — på den begrundede udtalelse. Da det stod Kommissionen klart, at de elementer, der var blevet fremsendt den, ikke gjorde det muligt at konkludere, at Den Italienske Republik havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivet korrekt, indgav Kommissionen den omhandlede stævning i overensstemmelse med den sædvanlige gang inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure.

24. Kommissionen har tilføjet, at argumenterne vedrørende realiteten, som den italienske regering har fremsat i svarskriftet, i

deres indhold er de samme som dem, der er fremsat i regeringens skrivelse af 18. september 1998. For Kommissionen tyder dette sandelig ikke på, at den italienske regerings ret til forsvar er blevet hindret.

b) Kriterier for antagelse til realitetsbehandling

25. Før jeg udtaler mig om dette formalitetsspørgsmål, minder jeg om Domstolens faste praksis, hvorefter spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen [5].

26. Det er ubestridt, at den italienske regering ved at fremsende sin skrivelse den 18. september 1998 har reageret for sent på den begrundede udtalelse. Jeg drager imidlertid ikke heraf den konklusion, at de gennemførelsesforanstaltninger, der er beskrevet i denne skrivelse, også var truffet for sent. Alene den omstændighed, at Kommissionen har gennemgået foranstaltningerne for at kontrollere, om de gjorde det muligt at opfylde forpligtelserne i direktivets artikel 5, 6 og 10 og den omstændighed, at Kommissionen i den foreliggende sag ikke har fremsat klagepunkter vedrørende den eventuelt for sene karakter af disse foranstaltninger, gør mig det muligt at antage, at deres punktlighed ikke er omtvistet i den foreliggende sag. Det samme gør sig selvfølgelig ikke gældende for de gennemførelsesforanstaltninger, der er blevet truffet efter den nævnte skrivelse af 18. september 1998.

27. Når jeg læser den begrundede udtalelse og stævningen, slår en tydelig forskel mig straks. Udtalelsen er et kort dokument, hvori det bebrejdes Den Italienske Republik i ganske generelle vendinger, at den ikke har efterkommet sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 5, 6 og 10. Udtalelsen henviser imidlertid til den italienske regerings skriftlige svar af 16. juli 1997 på åbningsskrivelsen af 25. april 1997. Kommissionen konkluderer heraf, at disse oplysninger var utilstrækkelige til at gøre det muligt at konstatere, at Den Italienske Republik havde efterkommet sin forpligtelser i medfør af direktivets artikel 5, 6 og 10. Stævningen derimod udbreder sig i detaljer om de foranstaltninger, som Den Italienske Republik har truffet i mellemtiden, og angiver de punkter, hvorpå forskrifterne i direktivet ikke er blevet overholdt. Det er unægteligt, at trykket, der først er lagt på den manglende gennemførelse af forpligtelserne, flyttes over på en påstand om ukorrekt gennemførelse af disse forpligtelser. Herefter rejser sig spørgsmålet om, hvorvidt denne trykforskel skal medføre, at Kommissionens sagsanlæg ikke kan antages til realitetsbehandling.

28. Der henvises først til Domstolens faste praksis på området, som den er kommet til

5 — Jf. bl.a. dom af 29.10.1998, sag C-185/96, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 6601, præmis 18.

udtryk i dom af 20. marts 1997, Kommissionen mod Tyskland [6]:

»22 I den henseende bemærkes indledningsvis, at den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter [...]

23 Det fremgår af Domstolens faste praksis [...] at genstanden for et søgsmål i henhold til traktatens artikel 169 følgelig fastlægges under den forudgående administrative procedure i henhold til denne traktatbestemmelse. Stævningen kan derfor ikke støttes på andre klagepunkter end dem, der er nævnt i den begrundede udtalelse [...]

24 Domstolen har desuden fastslået [...] at den begrundede udtalelse skal indeholde en sammenhængende og detaljeret fremstilling af de grunde, som har ført Kommissionen til den opfattelse, at den pågældende medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten.«

6 — Sag C-96/95, Sml. I, s. 1653.

29. Det følger af Domstolens betragtninger, forekommer det mig, at den begrundede udtalelse har til hensigt at beskrive og afgrænse genstanden for den administrative procedure. Denne definition og afgrænsning af bebrejdelserne mod den omhandlede medlemsstat tager bl.a. sigte på beskyttelsen af medlemsstatens rettigheder. Det er således nødvendigt i den foreliggende sag at undersøge, om den begrundede udtalelse er tilstrækkeligt præcis og detaljeret til at fastlægge sagens genstand, og at stævningen ikke går herudover.

30. Spørgsmålet besvares som følger. Den begrundede udtalelse lægger den materielle ramme, som stævningen skal indgå i. Sagen kan kun afvises, hvis stævningen vedrører flere forpligtelser eller andre forpligtelser end dem, der var beskrevet i den begrundede udtalelse. Med andre ord fastsætter den begrundede udtalelse grænserne, inden for hvilke stævningen skal holdes. Dette indebærer ikke, at stævningen i sit indhold absolut skal være overensstemmende med udtalelsen: Klagepunkterne kan være mere begrænsede, end de var i formuleringen af den begrundede udtalelse, så længe de vedrører de samme forpligtelser.

31. Disse principper kan udledes af proceduren i artikel 226 EF. Denne procedure er i sagens natur progressiv og dynamisk. Det er Kommissionen, der fremsender en åbningsskrivelse til medlemsstaten. Henset til medlemsstatens reaktion, beslutter Kommissionen følgelig, om der skal fremsættes en begrundet udtalelse og dens indhold. Medlemsstaten kan i sit svar svare på

udtalelsen. Kommissionen kan på grundlag af dette svar beslutte at anlægge en sag eller ej og fastlægge de påstande, som denne sag indledningsvis skal indeholde. Under proceduren kan de klagepunkter, der blev formuleret indledningsvis, begrænses og henset til de påtalte undladelser gøres mere specifikke. Det viser sig ofte i praksis, at i løbet af sagens behandling formindskes rækkevidden af de indledningsvis påtalte traktatbrud, fordi medlemsstaterne foretager en gennemførelse af deres forpligtelser.

32. Den foregående analyse gør det muligt at udskille to kriterier for antagelse af sagen til realitetsbehandling:

— Sagen skal indgå i rammen for den sagsgenstand, der er fastlagt i den begrundede udtalelse.

— Den skal, når de oplysninger, medlemsstaten har fremlagt inden for rammerne af den administrative procedure, tages i betragtning, med tilstrækkelig nøjagtighed beskrive de påtalte traktatbrud.

Stævningen, der indleder sagen, skal følgelig være den fornuftigvis forudseelige følge af dialogen mellem Kommissionen og medlemsstaten under den administrative procedure. Hvis disse krav er opfyldt, er der ikke sket en tilsidesættelse af retten til forsvar. Det tilføjes, at i dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland[7] har Domstolen, da den afgjorde sagens antagelse til realitetsbehandling, fundet, at en relativt generel angivelse af de påtalte traktatbrud var tilstrækkeligt. Dette hindrer ikke, som det var tilfældet i den sidstnævnte sag, at den lidet præcise karakter af klagepunkterne kan føre til, at sagen ikke antages til realitetsbehandling.

c) Bemærkninger

33. Ved at anvende denne retspraksis på den foreliggende sag er det ikke muligt at tiltræde den holdning af generel karakter, som den italienske regering har indtaget, når den gør gældende, at sagen ikke skal antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at stævningen indeholder andre klagepunkter end dem, der er fremsat af Kommissionen i den begrundede udtalelse.

34. Følgende forhold fremgår af forløbet af den administrative procedure:

— Kommissionen bebrejder i sin åbningsskrivelse af 25. april 1997 Den Italien-

7 — Dom af 11.8.1995, sag C-431/92, Sml. I, s. 2189.

ske Republik for at have tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til direktivets artikel 5, 6 og 10.

— Den italienske regering har i sit svar af 16. juli 1997 fremsendt en betydelig dokumentation, der har til hensigt at påvise, at den behørigt havde udført de nævnte forpligtelser.

— I den begrundede udtalelse af 19. februar 1998 betegner Kommissionen disse oplysninger som ufuldstændige med hensyn til deres geografiske dækning og utilstrækkelige i deres indhold, og den konkluderer herudfra, at Den Italienske Republik ikke behørigt har opfyldt sine forpligtelser i medfør af direktivets artikel 5, 6 og 10.

— Den italienske regering har i det lange svar, den afgav den 18. september 1998, på ny anført de følger, den til denne dato havde givet forpligtelserne i direktivet.

— På grundlag af disse forhold konkluderede Kommissionen, at de gennemførelsesforanstaltninger, som de italienske myndigheder havde truffet, endnu var ufuldstændige med hensyn til deres geografiske dækning, og at de var utilstrækkelige i deres indhold. Kommissionens påstande i stævningen tager mere specielt sigte på de mangler og utilstrækkeligheder, der fortsat eksisterer.

35. Jeg slutter heraf, at Kommissionen i stævningen er forblevet inden for grænserne for sagens genstand, således som denne var blevet afgrænset i den begrundede udtalelse. Ganske vist er trykket, der i starten var lagt på den manglende (korrekte) gennemførelse, flyttet over på den ufuldstændige og utilstrækkelige gennemførelse, og beskrivelsen af klagepunkterne er sket mere specifikt og præcist. Forholdet er ikke desto mindre det, at genstanden i det væsentlige er den samme: Den Italienske Republik har begået en fejl inden for rammerne af gennemførelsen af sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 5, 6 og 10. Selv om klagepunkterne er blevet mindre udstrakte i løbet af den administrative procedure, forbliver deres indhold og rækkevidde den samme.

36. Det konkluderes følgelig, at den italienske regerings formalitetsindsigelse bør afvises.

37. Dette fritager mig ikke fra inden for rammerne af vurderingen af de forskellige klagepunkter at erindre om spørgsmålet om, hvorvidt disse klagepunkter opfylder kravene om klarhed og nøjagtighed, der er påkrævet på dette område.

2. Retsvirkningen af dommen af 25. februar 1999

a) Parternes argumenter

38. I dom af 25. februar 1999 [8] har Domstolen allerede dømt Den Italienske Republik for tilsidesættelse af dennes forpligtelser i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2. Den Italienske Republik har nemlig forsømt at udpege sårbare zoner. Lovdekret nr. 152 af 11. maj 1999 er blevet offentliggjort med henblik på at opfylde denne dom. Den italienske regering har gjort gældende, at princippet non bis in idem er til hinder for, at Kommissionen efter den første procedure anlægger en anden traktatbrudssag ved Domstolen, der i det væsentlige har den samme genstand.

39. Under henvisning til dommen i sagen Kommissionen mod Spanien [9] er Kommissionen af den opfattelse, at den italienske regerings påstand er grundløs. I denne dom blev Kongeriget Spanien dømt for ikke at have udarbejdet de handlingsprogrammer, der er omhandlet i direktivets artikel 5, efter at samme medlemsstat tidligere var blevet dømt for bl.a. ikke at have foretaget en udpegning af zoner, der betragtes som sårbare, som fastsat i direktivets artikel 3 [10]. Kommissionen henviser ligeledes i denne forbindelse til en anden dom, nemlig dommen i sagen Kommissionen mod Spanien [11], der vedrørte den manglende iværksættelse inden for den fastsatte frist af direktiv 79/409/EØF [12].

b) Bemærkninger

40. Kommissionen og Den Italienske Republik er af en grundliggende forskellig holdning med hensyn til de konsekvenser, der følger af sammenhængen mellem den foreliggende procedure og den, der blev afsluttet ved afsigelsen af dommen af 25. februar 1999. Denne meningsforskel fører mig til at sætte tvisten ind i en helt anden sammenhæng.

41. Når det som i den foreliggende sag drejer sig om direktiver inden for miljøområdet, der har til hensigt at nedbringe miljøforureningen som følge af bestemte stoffer, at forudsige udviklingen i denne forurening og i mellemtiden at fjerne de skader, der er forårsaget af denne forurening, indebærer disse en forpligtelse for

8 — Nævnt ovenfor i fodnote 3.

9 — Dom af 13.4.2000, sag C-274/98, Sml. I, s. 2823.

10 — Dom af 1.10.1998, sag C-71/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5991.

11 — Dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Sml. I, s. 4221, præmis 20-22.

12 — Rådets direktiv af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1).

medlemsstaterne til at træffe en helhed af foranstaltninger. Disse foranstaltninger er bundet til hinanden og udstrækker sig over en lang periode. Det er kun ved en indsats på lang sigt, at de tilsigtede mål — i det foreliggende tilfælde forbedringen af vandkvaliteten ved at nedbringe vandets nitratindhold — kan nås.

42. Tidsfaktoren spiller en vigtig rolle i gennemførelsen af et direktiv. De foranstaltninger, der er omhandlet i direktivet, skal træffes i rette tid for at undgå en forøgelse af tabene. De skal desuden for at være effektive indgå i en passende tidsplan i forhold til hinanden. Det er en sådan tidsplan, som handlingsprogrammerne tager sigte på. En manglende overholdelse af den tidsplan, som de indeholder, er et væsentligt traktatbrud, der er skadeligt for den tilsigtede virkning med direktivet.

43. Det forekommer mig muligt at identificere fire væsentlige grunde, der netop for dette direktiv retfærdiggør, at der skal gives særlig opmærksomhed til en effektiv iværksættelse fra medlemsstaternes side af de handlinger, direktivet fastsætter. For det første har dette direktiv til formål at forbedre miljøkvaliteten med hensyn til de betingelser, der klart varierer fra en medlemsstat til en anden og inden for den samme medlemsstat. Kilderne til nitratforureningen af vand kan være af forskellig karakter, den eksisterende forureningsintensitet kan variere og det naturlige miljøs optagelseskapacitet er ikke ens overalt. Iværksættelsen af direktivet karakteriseres ligeledes af en vid skønsmargen, der er overladt de nationale, regionale og lokale myndigheder. For det andet nødvendiggør gennemførelsen af direktivets mål en helhed af handlinger, der kan udstrække sig over flere år. Iværksættelsen af dette direktiv fuldendes naturligvis ikke under gennemførelsen af det i den nationale lovgivning. For det tredje medfører iværksættelsen af dette direktiv i visse tilfælde strenge begrænsninger på bestemte landbrugsaktiviteter, såsom intensivt opdræt eller andre former for brug af jordene, der medfører en betydelig nitrattilførsel. Det er ikke udelukket, at modstanden, der mødes i visse kredse af berørte erhvervsdrivende, fører til forsinkelser og mangler i gennemførelsen af direktivet. Endelig er tilsikringen af et lige kvalitetsniveau for miljøet inden for Fællesskabet forbundet med en lighed i konkurrencebetingelserne i landbrugssektoren. Hvis medlemsstaterne lod det komme til mærkbare divergenser i deres iver efter at iværksætte dette direktiv vedrørende nitrater, ville der følge en alvorlig konkurrencefordrejning deraf.

44. Disse indsatser lader den bestemt komplekse karakter af kontrollen med iværksættelsen af direktivet skinne igennem, men også dens afgørende vigtighed med hensyn til de tilsigtede mål. Dette er grunden til, at direktivet indfører en ordning med handlingsprogrammer, overvågning og rapporter. Denne ordning skal dels sikre vedta-

gelsen af foranstaltninger, der alt efter de vilkår, der er tilpasset de lokale omstændigheder, reelt bevirker en nedbringelse af forureningen forårsaget af nitrater, og dels gør en effektiv kontrol med overholdelsen af direktivet mulig.

45. Under disse omstændigheder finder jeg, at den manglende udpegning i tide af sårbare zoner i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 3, stk. 2, ikke kan have den virkning, at den omhandlede medlemsstat fritages for sin pligt til at iværksætte de andre forpligtelser, der påhviler den i henhold til direktivet. Et sådant resultat ville svare til at belønne den for den manglende iværksættelse inden for den fastsatte frist af en del af direktivet. Kommissionen har i den retspraksis, der er henvist til ovenfor i punkt 39, gentagne gange kategorisk fordømt et sådant resultat.

46. Den italienske regerings påstand om, at denne procedure i det væsentlige gentager den, der blev afsluttet med afsigelsen af dommen af 25. februar 1999, er ikke mere begrundet. Forpligtelserne i direktivets artikel 3 er ikke substantielt identiske med dem i artikel 5, 6 og 10.

47. Jeg tror ikke, der findes flere substantielle sammenhænge af denne karakter mellem disse forpligtelser, der gør, at den manglende udpegning, der er påkrævet i artikel 3, gør det umuligt at gennemføre forpligtelserne i artikel 5, 6 og 10.

48. Ganske vist tager udarbejdelsen af de handlingsprogrammer, der er omhandlet i direktivets artikel 5, i princippet sigte på de sårbare zoner, der er blevet udpeget. Hvis den formelle udpegning af disse zoner forsinkes, forhindrer direktivet imidlertid ikke, at der træffes foranstaltninger til forberedelse af udarbejdelsen af handlingsprogrammerne. Henset til den retspraksis, der er henvist til ovenfor i punkt 39, kan en forsinket udpegning af de sårbare zoner under alle omstændigheder ikke føre til en forlængelse af fristen for udarbejdelse af handlingsprogrammerne, der på den måde ville løbe ind til to år efter udpegelsen af de beskyttede zoner, der i øvrigt var forsinket.

49. Den overvågning, der skal sikres i henhold til direktivets artikel 6, står ganske vist i forbindelse med de sårbare zoner, som er omhandlet i artikel 3. Denne overvågning kan imidlertid foretages, uden at disse zoner er blevet udpeget. Endnu bedre kan det udledes af artikel 6, at udpegningen af sårbare zoner finder sted på grundlag af en forudgående overvågning i denne artikels forstand.

50. Forpligtelsen til at rapportere i direktivets artikel 10 kan således uden diskussion vurderes uafhængigt af udpegningen af sårbare zoner.

V — Realiteten

A — *Klagepunktet vedrørende direktivets artikel 5*

1. Parternes argumenter

51. Kommissionen har i stævningen opregnet et vist antal forhold, som ifølge Kommissionen skal vise, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 5:

— På tidspunktet for sagens anlæg ved Domstolen havde den italienske regering endnu ikke udarbejdet noget handlingsprogram, der opfyldte forskrifterne i direktivets artikel 5.

— Det følger af dommen af 25. februar 1999, at for størstedelen af det italienske territorium havde den italienske regering ikke foretaget en udpegning af sårbare zoner, og det var følgelig ikke muligt at indføre handlingsprogrammer, der var tilpasset de miljømæssige betingelser, som disse programmer var ment at skulle finde anvendelse på.

— For Midt- og Syditalien indeholdt handlingsprogrammerne ikke nogen foranstaltninger af den art, der er omhandlet i bilag III til direktivet. Dette gælder således for Abruzzo, Puglia og Calabrien samt i praksis ligeledes for andre regioner.

— For visse nordlige regioner i Italien (Piemonte, Lombardiet, Veneto og Emilia-Romagna) er alle de specifikke forpligtelser, der er fastsat i bilag III, ikke gengivet i handlingsprogrammerne.

— De italienske myndigheders initiativer er ikke sammenhængende eller er af for generel en karakter.

52. Kommissionen har herefter givet en oversigt over de initiativer, der ikke desto mindre er blevet taget af Italien. Disse initiativer er enten for lidt sammenhængende eller af en for generel karakter eller er endnu ufuldstændige. De opfylder ikke kravene i direktivets artikel 5.

53. Den italienske regering har gjort gældende, at den allerede har udpeget de sårbare zoner i Piemonte, Lombardiet, Veneto og Emilia-Romagna. Der er blevet udarbejdet handlingsprogrammer for disse zoner. For de andre regioner er der ikke udarbejdet handlingsprogrammer, fordi der ikke er sket en udpegning af sårbare zoner.

54. I replikken og duplikken koncentrerer den diskussion, der bringer den italienske regering i modstrid med Kommissionen, sig om den italienske regerings anbringende, som vi har gennemgået tidligere, om den italienske regerings manglende mulighed for at iværksætte direktivets artikel 5, før den har udpeget de sårbare zoner.

2. Bemærkninger

55. Henset til de foregående forhold er det muligt kort at tage stilling til denne påstand. Påstanden vedrører i det væsentlige følgende forhold. Ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, havde de italienske myndigheder for en del af territoriet — Midt- og Syditalien — ikke udarbejdet handlingsprogrammer. Den italienske regering har ikke bestridt det, men har til sit forsvar gjort gældende, at udarbejdelsen af handlingsprogrammer i øvrigt ikke var mulig i mangel af udpegning af sårbare zoner. Som det er anført ovenfor i punkt 45 i dette forslag til afgørelse, kan dette anbringende ikke tages til følge. Der er netop udarbejdet handlingsprogrammer for fire nordlige regioner (Piemonte, Lombardiet, Veneto og Emilia-Romagna), men ifølge Kommissionen opfyldte de ikke direktivets krav, bl.a. fordi de ikke indeholdt et vist antal foranstaltninger, der var fastsat i bilag III til direktivet. Den italienske regering bestrider ganske vist denne påstand under anbringende af, at den er tvetydig og generel, men den bestrider ikke, at Kommissionens konstatering er begrundet. Den svarer heller ikke på de eksempler på foranstaltninger, der mangler i handlingsprogrammerne, således som de er blevet angivet af Kommissionen. Under disse omstændigheder forekommer det mig at være tilstrækkeligt godtgjort, at selv hvad angår de fire nævnte nordlige regioner, har den italienske regering ikke udarbejdet handlingsprogrammer, der opfylder forskrifterne i direktivet.

B — *Klagepunktet vedrørende direktivets artikel 6*

1. Parternes argumenter

56. Kommissionen har anført, at direktivets artikel 6 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at overvåge nitratkoncentrationen. Direktivet fastsætter mere specielt en første række kontroller i en periode på et år før den 20. december 1993, og siden en

gentagelse af disse overvågningsforanstaltninger hvert fjerde eller ottende år afhængigt af den grad af forurening forårsaget af nitrater, der er blevet konstateret.

57. Den dokumentation, som de italienske myndigheder har fremlagt, viser, at i mindst fem regioner er overvågningsforanstaltningerne ikke blevet udført i overensstemmelse med direktivet, at i fem andre regioner og to provinser er kontrollerne blevet udført på en delvist utilfredsstillende måde, og de viser også den fuldstændige mangel på oplysninger vedrørende tre regioner (Abruzzo, Puglia og Calabrien). Under disse omstændigheder har Kommissionen konkluderet, at Den Italienske Republik ikke fuldt ud har opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 6.

58. Den italienske regering er af den opfattelse, at artikel 6 tager sigte på gennemførelsesforanstaltninger, der ikke kan adskilles fra udpegningen af sårbare zoner i henhold til artikel 5. Ifølge den italienske regering foreligger der kun en tilsidesættelse af direktivets artikel 6, for så vidt som udpegelsen af sårbare zoner medfører en tilsidesættelse af artikel 3. Kommissionen har påvist, at forsømmelserne af overvågningsforanstaltningerne har medført en tilsidesættelse af artikel 3. Den italienske regering har subsidiært gjort gældende, at anbringendet er ubegrundet som følge af dets generelle, upræcise og upåviste karakter. Den har endelig tilføjet, at der er blevet udført kontroller i overensstemmelse med bilag IV til direktivet inden for rammerne af de andre direktiver, der er nævnt heri.

59. Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at forpligtelsen i direktivets artikel 6 er en specifik forpligtelse, der kan adskilles fra de andre forpligtelser i direktivet. Kommissionen har tilføjet, at en korrekt iværksættelse af artikel 6 kræver, at de nationale myndigheder overholder de frister og vilkår, der er fastsat heri, og at det ikke er tilstrækkeligt at henvise til de overvågningsvilkår, der er fastsat i andre direktiver, som artikel 6 henviser til, og som myndighederne har meddelt Kommissionen inden for rammerne af Rådets direktiv 91/692/EØF af 23. december 1991 om standardisering og rationalisering af rapporterne om gennemførelse af en række miljødirektiver [13]. Særligt kravene i direktiv 91/676, for så vidt angår nettet af prøveudtagningssteder, hyppigheden af prøveudtagninger og behandlingen af dataene, er forskellige. Kommissionen har desuden anført, at selv om direktiv 91/692 er blevet vedtaget efter direktiv 91/676, henviser det ikke hertil. De oplysninger, der er fremsendt inden for rammerne af direktiv 91/692, er således på ingen måde relevante for iværksættelsen af direktiv 91/676. Endelig har Kommissionen bemærket, at den i løbet af den administrative procedure har anmodet de italienske myndigheder om at fremlægge de forhold for den, som kan påvise, at forpligtelsen i direktivets artikel 6 er blevet overholdt. De fremlagte oplysninger viser, at dette ikke er tilfældet.

13 — EFT L 377, s. 48.

60. Den italienske regering har i duplikken påstået, at Kommissionen ikke har præciseret grunden til, at direktivet ikke er blevet overholdt i det mindste i fem regioner. Kommissionen burde i detaljer henholde sig til de forhold, der er fremlagt, og angive de mangler, der fremtræder. Ifølge den italienske regering kan Kommissionen desuden ikke bevise et traktatbrud ved at gøre en mangel på oplysninger gældende. Artikel 6 indeholder ikke en oplysningsforpligtelse for medlemsstaterne. Det fremgår af punkt 3 i bilag V, at medlemsstaten alene er forpligtet til at give en sammenfatning af resultaterne af den udførte overvågning [14].

2. Bemærkninger

61. Den italienske regering lader i sit principale anbringende til at tage udgangspunkt i princippet om, at artikel 6 ikke skaber en forpligtelse for medlemsstaterne, der er uafhængig af forpligtelsen til at udpege en sårbar zone. Dette argument er naturligvis i modstrid med såvel ordlyden som rækkevidden af artikel 6. Overvågningsforanstaltningerne i form af prøveudtagninger skal frembringe de forhold, på grundlag af hvilke de sårbare zoner kan udpeges. Endelige har disse foranstaltninger indflydelse på vurderingen af det fremskridt, der er sket i gennemførelsen af direktivets mål.

14 — Den engelske tekst nævner »summary« og den italienske tekst »sommario«.

62. Den italienske regerings påstand om, at Kommissionen ikke har ret til at udlede en tilsidesættelse af artikel 6 af manglen på oplysninger, når denne artikel ikke indeholder en specifik oplysningsforpligtelse, kan heller ikke tages til følge. Kommissionen har ret til inden for rammerne af den administrative procedure i medfør af artikel 226 EF at anmode medlemsstaterne om enhver oplysning, der er nødvendig for at kontrollere, om en medlemsstat overholder sine forpligtelser i henhold til traktaten. Medlemsstaterne er forpligtede til at fremlægge disse oplysninger for at gøre det muligt for Kommissionen at foretage dens overvågningsopgave, der er tildelt den i artikel 211 EF. Hvis en medlemsstat inden for rammerne af en procedure i medfør af artikel 226 EF ikke er i stand til eller ikke indvilliger i inden for den fastsatte frist at fremlægge de oplysninger, som den er blevet bedt om i forbindelse med dens overholdelse af sine forpligtelser, har Kommissionen ret til at konkludere herudfra, at den omhandlede medlemsstat ikke opfylder sine forpligtelser. Det er nemlig udelukkende ved at basere sig på fuldstændige og nøjagtige oplysninger, at Kommissionen er i stand til under de forskellige faser af den administrative procedure at fastslå, at den omhandlede medlemsstat endnu ikke opfylder sine forpligtelser.

63. Der tillægges den italienske regerings anbringende om den for generelle, upræcise og upåviste karakter af Kommissionens klagepunkt mere vægt. Kommissionen har ikke præciseret de forhold, der gør den det muligt at påstå, at i det mindste fem italienske regioner ikke havde foretaget den i direktivet foreskrevne overvågning, og at fem andre regioner og to provinser

kun havde foretaget den på en delvist utilfredsstillende måde. Det følger af de ovenfor anførte betragtninger i punkt 33 ff., at Kommissionen skal fremlægge en sammenhængende og detaljeret redegørelse for de grunde, der har medført, at den har påstået, at den berørte medlemsstat har tilsidesat en af sine forpligtelser [15]. Sagsanlægget er ikke overbevisende på dette punkt. Det indeholder ikke forhold, der er tilstrækkeligt klare og præcise til at gøre det muligt at kontrollere, om overvågningsforpligtelserne i de omhandlede regioner er blevet overholdt utilstrækkeligt eller ufuldstændigt. Jeg mener derfor, at dette klagepunkt ikke er begrundet for så vidt det angiver, at gennemførelsen af direktivets artikel 6 i regionerne Ligurien, Lombardiet, Veneto, Marche og Campanien samt i provinserne Trento og Bolzano er ukorrekt og delvist utilfredsstillende.

64. Noget andet gør sig gældende, for så vidt angår de klagepunkter, der omhandler kontrollerne i regionerne Abruzzo, Puglia og Calabrien. Kommissionen har uden at blive dementeret af den italienske regering gjort en mangel på oplysninger, hvad angår disse regioner, gældende. Den italienske regering har hverken påstået, at de i artikel 6 krævede kontroller uden videre er blevet udført i disse regioner, eller at kontrollerne var obligatoriske der. Det udledes deraf, at med hensyn til disse regioner er klagepunktet vedrørende kontrollerne tilstrækkeligt klart og begrundet.

65. Kommissionen og den italienske regering er stadig uenige om spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne kan nøjes med de kontroller, der er fastsat i de direktiver, der er nævnt i direktivets artikel 6, stk. 1, litra a), nr. i) og ii), som skal meddeles Kommissionen i overensstemmelse med direktiv 91/692. Jeg er af samme opfattelse som Kommissionen, hvorefter artikel 6 med sikkerhed indebærer, at kontrollerne, der er fastsat i de andre direktiver, ikke er tilstrækkelige. Det er ikke muligt at forstå ordlyden af denne artikel anderledes på dette punkt. I øvrigt har denne konstatering ikke nogen indflydelse på konklusionen i punkt 63.

66. Henset til det foregående konstateres det, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bestemmelserne i direktivets artikel 6 sammenholdt med bilag IV, idet den ikke har iværksat artikel 6 i regionerne Abruzzo, Puglia og Calabrien, og at Den Italienske Republik for så vidt angår artikel 6 i øvrigt frifindes.

15 — Dom af 20.3.1997, Kommissionen mod Tyskland, nævnt ovenfor i fodnote 6.

C — *Klagepunktet vedrørende direktivets artikel 10*

1. Parternes argumenter

67. Direktivets artikel 10 fastsætter, at medlemsstaterne er forpligtet til at forelægge en rapport hvert fjerde år. Den første rapport, der dækker en fireårsperiode, burde være forelagt Kommissionen før den 20. juni 1996. Rapporten indeholder alle de oplysninger, der er omhandlet i bilag V. Den italienske regering har ikke fremsendt en rapport inden den nævnte dato.

68. Ifølge Kommissionen er den dokumentation, som den italienske regering har fremsendt til Kommissionen med skrivelse af 16. juli 1997, ufuldstændig og utilstrækkelig med hensyn til indholdet.

69. Den rapport, der er blevet fremsendt den 18. september 1998, opfylder heller ikke direktivets krav. Kommissionen har nævnt fire mangler:

— Rapporten er ufuldstændig geografisk. Den indeholder ikke det kort over vand, der (eventuelt) er forurenet, og de sårbare zoner, som fastsat i punkt 2 i bilag V.

— Der mangler angivelser for næsten halvdelen af regionerne af resultaterne af kontrollerne af nitratkoncentrationerne.

— Fremstillingen af handlingsprogrammerne er utilstrækkelig. Den nævner kun bestemte foranstaltninger, og desuden alene for nogle regioner. Den tager ikke emnerne i punkt 4 i bilag V op på en systematisk måde.

70. Kommissionen har på den baggrund konkluderet, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser til i rette tid at fremlægge en rapport, der opfylder direktivets forskrifter.

71. Den italienske regering er derimod af den opfattelse, at den i rapporten har præsenteret en sammenfattende fremstilling over konstateret forurening forårsaget af nitrater og de trufne foranstaltninger. Rapportens kortfattede karakter er — fortsætter den italienske regering — ikke i strid med kravene i bilag V.

2. Bemærkninger

72. Det er for mig at se ubestridt, at den italienske regering ikke har sendt en rapport til Kommissionen i rette tid, dvs. før den 20. juni 1996. Tilsidesættelsen af artikel 10 er følgelig allerede nu påvist. Andre forhold føjer sig hertil. Den Italienske Republik har i sin skrivelse af 18. september 1998 — følgelig lang tid efter udløbet af den i direktivet fastsatte frist — ikke desto mindre fremsendt en rapport til Kommissionen. De informationer, som rapporten skal indeholde, står præcist anført i bilag V til direktivet. Kommissionen har i sin stævning klart anført de oplysninger, der mangler. Den italienske regering bestrider ikke dette, men gør imidlertid til sit forsvar gældende, at en kortfattet fremstilling kan være tilstrækkeligt, og at artikel 10 og bilag V ikke er tilstrækkeligt præcise til at begrunde en tilsidesættelse af bestemmelserne heri. Det er klart, at dette argument ikke kan tages til følge.

73. Det konstateres således, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 sammenholdt med bilag V til direktivet, idet den ikke har fremlagt en rapport inden for den fastsatte frist, og i øvrigt kun har præsenteret Kommissionen en ufuldstændig og utilstrækkelig rapport.

VI — Sagens omkostninger

74. Det fremgår af de foregående betragtninger, at jeg finder, at Kommissionens påstande for størstedelens vedkommende er begrundede. Det er kun på et begrænset punkt, at jeg foreslår, at sagsøgte frifindes. Jeg mener derfor, at det er logisk, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

VII — Forslag til afgørelse

75. Henset til de faktiske omstændigheder, som er anført ovenfor, foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Den Italienske Republik frifindes for så vidt angår overholdelsen af artikel 6 i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand

mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, i regionerne Ligurien, Lombardiet, Veneto, Marche og Campanien, og henholdsvis Piemonte, Umbrien, Lazio, Molise og Sicilien samt i provinserne Trento og Bolzano.

2) I øvrigt har Den Italienske Republik tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet den:

— ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for gennemførelsen af artikel 5, 6 og 10 i direktiv 91/676

— eller subsidiært ikke har meddelt Kommissionen disse foranstaltninger.

3) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2.